



Programowanie działań zaradczych w zakresie depopulacji dla województwa opolskiego

Wnioski i rekomendacje z badania

pn. *Wpływ depopulacji na perspektywy rozwojowe województw:
opolskieo. świątkorzvskieao i warmińsko-mazurskieao*

Autorzy raportu:

Zespół merytoryczny pod kierunkiem dr hab. Piotra Szukalskiego, prof. nadzw. UŁ w składzie:

dr Jolanta Kluba

dr Maciej Piotrowski

dr Michał Thlon

Magdalena Marciniak – Piotrowska

Artur Kowalczyk

Katarzyna Grudzień

Rafał Stawiarz

Milena Maj

Zamawiający/Wydawca:



URZĄD MARSZAŁKOWSKI
Województwa Opolskiego

Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego

ul. Piastowska 14

45-082 Opole

tel.: 77 541 64 10

e-mail: umwo@opolskie.pl

Wykonawca:

bluehill[^]



Bluehill Sp. z o.o.

ul. Stępińska 22/30

00-739 Warszawa

tel. 22 100 69 26

<http://www.bluehill.pl>

**EPRD Biuro Polityki Gospodarczej
i Rozwoju Regionalnego**

ul. Szkolna 36a,

25-001 Kielce

tel. 41 345 32 71

<http://www.eprd.pl>

Opracowanie stanowi produkt badania pn. *Wpływ depopulacji na perspektywy rozwojowe województw: opolskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego* będącego elementem projektu pn. *Programowanie działań minimalizujących skutki depopulacji na przykładzie województw: opolskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego*.

Spis treści

Resume	- 4 -
Streszczenie	- 5 -
Abstract	- 9 -
Wprowadzenie	- 13 -
1. Wnioski z regionalnej diagnozy sytuacji demograficznej województwa opolskiego oraz uwarunkowania depopulacji i konsekwencje z nią związane	-17-
2. Problematyka i złożoność badania oraz metodologia podziału działań zaradczych	-24-
3. Działania rekomendowane do wdrożenia w województwie opolskim z perspektywy zmian demograficznych	-32-
4. Działania do potencjalnego wdrożenia w województwie opolskim z perspektywy zmian demograficznych	-58-
5. Program „Opolskie dla rodziny” – ekspercka analiza działań.	-80-
6. Model wdrażania działań i instrumentów	- 97 -
7. Perspektywy rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego do 2030 roku	- 112 -
8. System monitoringu podejmowanych przedsięwzięć	- 122 -
Podsumowanie	- 132 -
Wykaz źródeł	- 135 -
Wykaz tabel	- 139 -
Wykaz rysunków	- 141 -
Wykaz wykresów	- 142 -
Wykaz użytych skrótów	-143-
Wykaz załączników	-144-

Resume

Niniejszy raport ma na celu zaproponowanie działań zaradczych zmierzających do przeciwdziałania skutkom depopulacji dla województwa opolskiego, zminimalizowania ich i dostosowywania się do nich w oparciu o wnioski i rekomendacje płynące z badania. Jest to finalny efekt prac analitycznych, które obejmowały szeroko rozumianą diagnozę sytuacji demograficznej województwa opolskiego, która pozwoliła na identyfikację podstawowych uwarunkowań sytuacji demograficznej regionu, jak również umożliwiła delimitację obszarów uznanych jako szczególnie zagrożone depopulacją.

Przeprowadzona diagnoza sytuacji demograficznej regionu ujawniła szereg czynników determinujących procesy depopulacyjne w regionie. Analiza wskaźników demograficznych odnoszących się do obszaru wyznaczonego jako szczególnie zagrożony depopulacją wykazała, że podstawowym czynnikiem, który wprost wpływa na ubytek liczby ludności w regionie, są głównie niewielkie wartości przyrostu naturalnego. Należy ponadto podkreślić, że podstawowe uwarunkowania depopulacyjne tkwią w przyczynach ekonomicznych, które mają swoje źródło przede wszystkim w nieatrakcyjności lokalnego rynku pracy (braku atrakcyjnych, tj. dobrze płatnych miejsc pracy, ale także miejsc pracy nieodpowiadających kwalifikacjom osób tej pracy poszukujących). Stanowi to czynnik wypychający mieszkańców do innych regionów, głównie do województwa dolnośląskiego i śląskiego, ale także za granicę.

Zaproponowany został również model wdrażania, który zakłada oddziaływanie na procesy depopulacyjne na różnych szczeblach administracji samorządowej dopuszczając również powstawanie doraźnych związków terytorialnych umożliwiających oddziaływanie w ponadlokalnym zakresie. Kluczowe jest przy tym, aby w proces wdrażania zaangażowane było maksymalnie szerokie grono interesariuszy umożliwiające nie tylko sprawną realizację odgórnych inicjatyw, ale także oddolną aktywność.

Istotnym aspektem procesu wdrażania rekomendowanych działań jest sposób identyfikacji efektów interwencji. Proponowana koncepcja monitoringu opiera się na trzech grupach wskaźników pokazujących zarówno wpływ proponowanych działań i instrumentów na sytuację demograficzną regionu (wskaźniki efektu), jak i pokazujących, w jaki sposób wdrażane instrumenty oddziałują na poszczególne elementy ekosystemu społeczno-gospodarczego (wskaźniki rezultatu). Odrębnym aspektem są same wskaźniki produktu pokazujące, jaka jest skala i struktura działań podejmowanych przez poszczególnych interesariuszy regionalnych. Zakłada się coroczne pozyskania danych umożliwiających wyliczenie wskaźników, to jednocześnie ocena trendów powinna zostać podjęta po upływie 30 lat, co w przybliżeniu obejmuje okres jednego pokolenia.

Streszczenie

Niniejszy raport ma na celu zaproponowanie działań zaradczych zmierzających do przeciwdziałania skutkom depopulacji dla województwa opolskiego, zminimalizowania ich i dostosowywania się do nich w oparciu o wnioski i rekomendacje płynące z badania. Jest to finalny efekt prac analitycznych, które obejmowały szeroko rozumianą diagnozę sytuacji demograficznej województwa opolskiego, która pozwoliła na identyfikację podstawowych uwarunkowań sytuacji demograficznej regionu, jak również umożliwiła delimitację obszarów uznanych jako szczególnie zagrożone depopulacją.

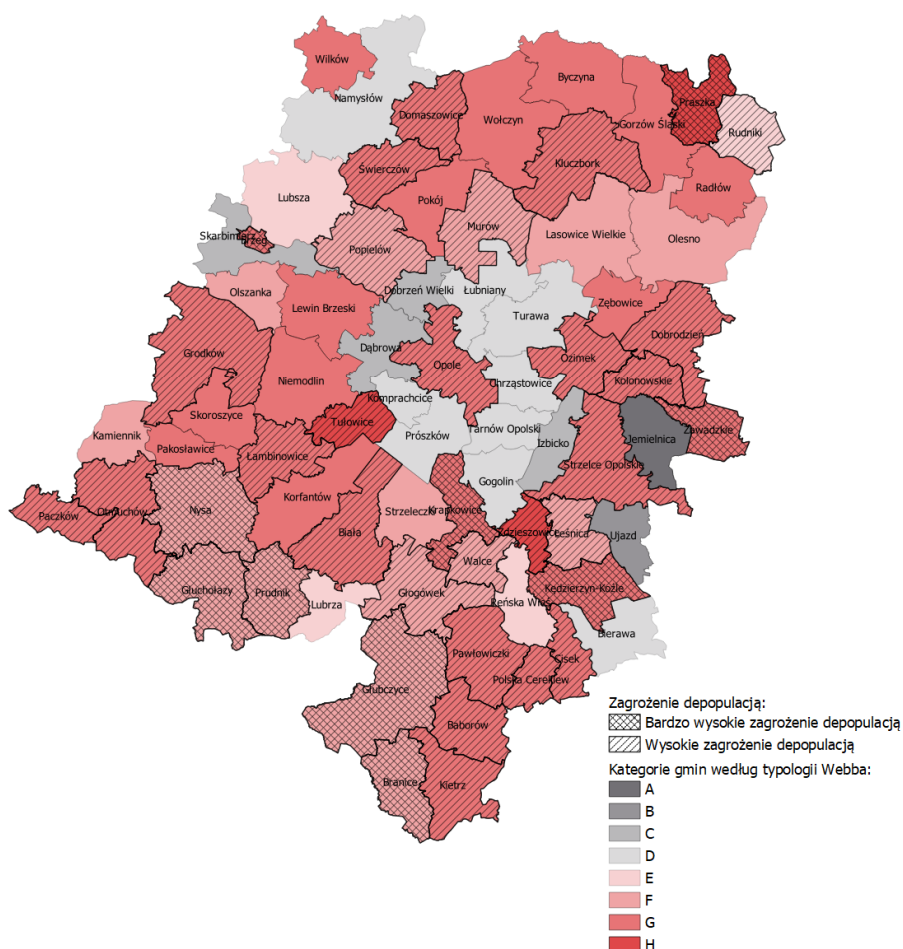
Tego rodzaju podejście implikowało konieczność zastosowania metod łączących typologię ruchu ludności J. Webba oraz kategoryzację wartości wskaźnika syntetycznego¹. Podejście wg Webba umożliwia wyróżnić osiem typów demograficznych jednostek poprzez uwzględnienie salda ruchu naturalnego oraz salda migracji. Pierwsze cztery typy (A-D) odnoszą się do jednostek aktywnych demograficznie, a cztery pozostałe typy (E-H) oznaczają jednostki nieaktywne, czyli wyludniające się. Poniższy rysunek ilustruje efekt nałożenia na poszczególne gminy kategorii wartości wskaźnika syntetycznego oraz typologii Webba. Zastosowanie dwóch etapów typowania obszarów szczególnie narażonych na wyludnianie się wynikało z założenia, że procesy depopulacyjne można rozpatrywać na dwóch poziomach: zjawisk, które wprost prowadzą do zmniejszania się liczby ludności (ubytek naturalny, ujemne saldo migracji), oraz zjawisk, które te procesy wzmacniają lub warunkują (np. starzenie się ludności²). Pierwszy etap (typologia Webba) pozwolił na wskazanie obszarów określanych jako nieaktywne demograficznie. Zastosowanie natomiast wskaźnika syntetycznego pozwoliło na ograniczenie liczby gmin i wskazanie tych, które na tle województwa opolskiego są szczególnie zagrożone depopulacją.

W ramach prowadzonej analizy za szczególnie zagrożone depopulacją uznano 56 z 71 gmin (78,8%). W większym stopniu na wyludnianie się wpływa ubytek naturalny (typ E oraz G), który przeważa nad przyrostem migracyjnym bądź wzmacnia ubytek migracyjny w większości wytypowanych gmin. Stanowi to ponad dwie trzecie (67,8%) ogółu gmin oznaczonych typami E-H oraz 53,5% gmin z województwa opolskiego. Jeśli dodamy do tego gminy typu F, gdzie również mamy do czynienia z ubytkiem naturalnym, wówczas okaże się, że problem ten dotyczy ponad 95% gmin z województwa opolskiego. Mapa ilustruje dość wysoki poziom zbieżności wyników uzyskanych z wykorzystaniem typologii Webba oraz kategoriami wskaźnika syntetycznego. Przykładowo tylko jedna gmina z kategorii A-D, została wskazana jako zagrożona depopulacją w bardzo wysokim lub wysokim stopniu, podczas gdy taką kategorię przypisano wszystkim gminom kategorii H oraz większości E, F, G.

¹ Przyjęto kategorie gmin o bardzo wysokim zagrożeniu depopulacją, wysokim zagrożeniu depopulacją oraz pozostałych.

² Oczywiście poszczególne zjawiska są od siebie współzależne (np. migracja określonych grup ludności może wpływać na zmiany wskaźnika starości, a wskaźnik starości może wpływać na ruch naturalny). Na potrzeby analizy wskazano jeden z możliwych rodzajów zależności

Rysunek 1. Obszary szczególnie dotknięte depopulacją według wskaźnika syntetycznego³ na terenie woj. opolskiego w latach 2010-2017 oraz podział gmin wg klasyfikacji Webba⁴



Źródło: opracowanie własne.

Przeprowadzona diagnoza sytuacji demograficznej regionu ujawniła szereg czynników determinujących procesy depopulacyjne w regionie. Analiza wskaźników demograficznych odnoszących się do obszaru wyznaczonego jako szczególnie zagrożony depopulacją wykazała, że

³ Jako wskaźniki cząstkowe zostały wykorzystane: wskaźnik starości, liczba osób w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym, przyrost naturalny na 1000 ludności, saldo migracji na 1000 ludności, prognoza GUS zmiany liczby ludności do 2030 r.

⁴ W efekcie jej zastosowania można wyróżnić osiem typów demograficznych oznaczonych literami od A do H. Pierwsze cztery typy (A-D) odnoszą się do jednostek aktywnych demograficznie, czyli zaludniających się w wyniku:

A – przewagi przyrostu naturalnego nad ubytkiem migracyjnym,

B – przewagi przyrostu naturalnego nad przyrostem migracyjnym,

C – przewagi przyrostu migracyjnego nad przyrostem naturalnym,

D – przewagi przyrostu migracyjnego nad ubytkiem naturalnym.

Cztery pozostałe typy (E-H) oznaczają jednostki nieaktywne, czyli wyludniające się wskutek:

E – przewagi ubytku naturalnego nad przyrostem migracyjnym,

F – przewagi ubytku naturalnego nad ubytkiem migracyjnym,

G – przewagi ubytku migracyjnego nad ubytkiem naturalnym,

H – przewagi ubytku migracyjnego nad przyrostem naturalnym.

podstawowym czynnikiem, który wprost wpływa na ubytek liczby ludności w regionie, jest ujemny przyrost naturalny. Uwarunkowania procesów depopulacyjnych są przy tym bardzo złożone. Są one bowiem pochodną tradycji emigracyjnych w regionie, efektem współczesnych procesów migracyjnych (zarówno zagranicznych, jak i wewnętrznych), jak i szeroko rozumianych przemian społeczno-obyczajowych determinujących postawy młodych ludzi wobec rodziny i rodzicielstwa. Na podstawie przeprowadzonych analiz należy ponadto podkreślić, że podstawowe uwarunkowania depopulacyjne tkwią w przyczynach ekonomicznych, które mają swoje źródło przede wszystkim w nieatrakcyjności lokalnego rynku pracy (braku atrakcyjnych, tj. dobrze płatnych miejsc pracy, ale także miejsc pracy nieodpowiadających kwalifikacjom osób tej pracy poszukujących). Stanowi to czynnik wypychający mieszkańców do innych regionów, głównie do województwa dolnośląskiego i śląskiego, ale także za granicę.

Stąd też w niniejszym opracowaniu skupiono się na poszukiwaniu środków zaradczych mających przeciwdziałać procesowi depopulacji, minimalizować jego skutki lub dostosowywać się do niego. Punktem wyjścia była lista stosowanych w różnych krajach instrumentów, przedstawiona w *Raporcie cząstkowym I*, powiększona o dodatkowe działania zidentyfikowane podczas dalszej kwerendy. Tak zebrany zbiór działań poddany został ocenie z perspektywy przedstawionych w *Raporcie cząstkowym II* wyzwań demograficznych i rozwojowych województwa opolskiego, co doprowadziło do wyodrębnienia zbioru działań uznanych za adekwatne do wdrażania na terenie regionu. Ważną, zastosowaną ramą analityczną rzutującą na myślenie o środkach zaradczych była koncepcja zarządzania kurczącymi się regionami. Dzięki spotkaniom z samorządowcami z Opolszczyzny (FGI) i ekspertami, kilkukrotnym spotkaniom z pracownikami Urzędu Marszałkowskiego i przygotowanej na zlecenie Zamawiającego recenzji pierwotnej wersji doboru dokonano ustaleń ostatecznej – wzbogaconej dzięki powyższym spotkaniom o nowe instrumenty – listy działań. Na kolejnym etapie dokonano analizy PEST i TBE i na ich podstawie dokonano podziału wyodrębnionych wcześniej instrumentów, jakie mogłyby być wdrażane na terenie regionu, na 2 podgrupy: działania rekomendowane oraz rozwiązania możliwe do realizacji. Podstawowymi kryteriami w tym przypadku były: relacja koszty – oczekiwane rezultaty oraz realna możliwość wdrożenia danego środka zaradczego.

Dokonano również przeglądu wdrażanego w ostatnich latach przez władze regionu *Programu Specjalnej Strefy Demograficznej w województwie opolskim. Opolskie dla rodziny*, w celu identyfikacji tych działań, które powinny być kontynuowane i działań, w przypadku których brak takich przesłanek.

Wdrażanie rekomendowanych instrumentów będzie się wiązało z występowaniem określonych ryzyk osiągnięcia zamierzonych celów. Poza dostępem do źródeł finansowania istotnym czynnikiem, na który należy zwrócić uwagę, jest ograniczona świadomość problemu depopulacji na poziomie samorządu lokalnego, jak i będących jej efektem różnych długofalowych konsekwencji dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Poza tym poszczególne działania i instrumenty mogą podlegać oddziaływaniu różnego rodzaju barier społecznych czy prawno-administracyjnych. Ponadto istotnym czynnikiem modyfikującym skuteczność interwencji jest koniunktura gospodarcza, która – w zależności od etapu cyklu – może wspomagać realizację zamierzeń lub ograniczać możliwość zaistnienia pozytywnych skutków.

Niezależnie od możliwych ryzyk zaproponowano model wdrażania, który opisuje poszczególne aspekty związane ze strategicznym i terytorialnym wymiarem interwencji, charakterem podejmowanych inicjatyw, zestawem interesariuszy, jak i możliwymi źródłami finansowania.

Proponowany model uwzględnia dywersyfikację w każdym z opisanych aspektów i rozpatruje analizowany problem z perspektywy przedstawionego wcześniej paradygmatu zarządzania regionami kurczącymi się. Zakłada się oddziaływanie na procesy depopulacyjne na różnych szczeblach administracji samorządowej dopuszczając również powstawanie doraźnych związków terytorialnych umożliwiających oddziaływanie w ponadlokalnym zakresie. Kluczowe jest przy tym, aby w proces wdrażania zaangażowane było maksymalnie szerokie grono interesariuszy umożliwiające nie tylko sprawną realizację odgórnych inicjatyw, ale także oddolną aktywność. W systemie wdrażania działań i instrumentów kluczowa powinna być rola działań informacyjno-promocyjnych, które byłyby ukierunkowane na budowanie motywacji interesariuszy procesu, jak również upowszechnianie wiedzy o samych procesach depopulacyjnych, jak i podejmowanych działaniach.]

Następnie przeanalizowano wpływ obu grup zaproponowanych w niniejszym raporcie działań na perspektywy rozwoju regionu, wskazując na jednoznacznie pozytywne oczekiwane oddziaływanie ich na przyszłą sytuację regionu. Analiza ta prowadzona była dla poszczególnych obszarów analitycznych stosowanych w całym badaniu (rynek pracy, polityka społeczna, edukacja i szkolnictwo wyższe, kultura, zdrowie, JST, jakość życia i środowisko naturalne), oddzielnie dla działań rekomendowanych i tych możliwych do wdrożenia.

Istotnym aspektem procesu wdrażania rekomendowanych działań jest sposób identyfikacji efektów interwencji. Proponowana koncepcja monitoringu opiera się na trzech grupach wskaźników pokazujących zarówno wpływ proponowanych działań i instrumentów na sytuację demograficzną regionu (wskaźniki efektu), jak i pokazujących, w jaki sposób wdrażane instrumenty oddziałują na poszczególne elementy ekosystemu społeczno-gospodarczego (wskaźniki rezultatu). Odrębnym aspektem są same wskaźniki produktu pokazujące, jaka jest skala i struktura działań podejmowanych przez poszczególnych interesariuszy regionalnych. Ważne jest przy tym, aby w proces monitorowania były zaangażowane różne podmioty mające dostęp do danych umożliwiających wyliczenie wartości poszczególnych wskaźników. Jest to szczególnie istotne w przypadku danych demograficznych, w przypadku których zjawisko migracji nierejestrowanej wpływa na ograniczoną użyteczność danych pochodzących ze zbiorów statystyki publicznej. Proponuje się zatem, że dane dotyczące liczby ludności także pochodziły z systemu ubezpieczeń społecznych, co umożliwi skorygowanie danych znajdujących się w zbiorach GUS.

W kontekście szacowania skuteczności proponowanego instrumentarium istotne jest przyjęcie horyzontu czasowego, który pozwoli na rzetelne szacowanie trendów. Jakkolwiek zakłada się coroczne pozyskanie danych umożliwiających wyliczenie wskaźników, to jednocześnie ocena trendów powinna zostać podjęta po upływie 30 lat, co w przybliżeniu obejmuje okres jednego pokolenia. Dodatkowo z uwagi na brak możliwości określenia pożądanej wartości docelowej wskaźników wskazane jest określenie pożądanych kierunków zmian, jakie powinny mieć miejsce w efekcie wdrażanych działań.

Abstract

This report aims to propose remedies to counteract, minimize and adapt to the effects of depopulation in the Opolskie Voivodeship based on the findings and recommendations of the study. This is the final result of analytical work, which included a broadly understood diagnosis of the demographic situation of the Opolskie Voivodeship, which allowed for the identification of the basic conditions determining the demographic situation of the region and enabled delimitation of areas recognized as particularly exposed to the risk of depopulation.

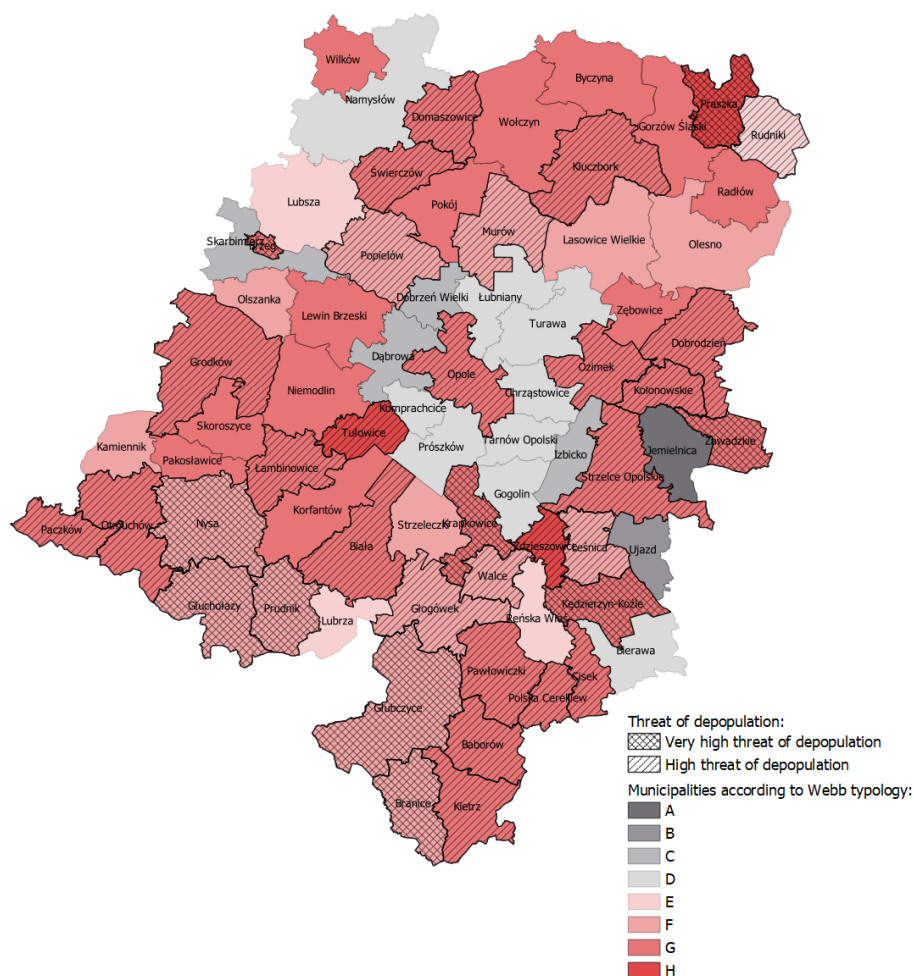
Such an approach implied the necessity to use methods combining the typology of population movement developed by J. Webb and categorization of synthetic index values [1]. The Webb's approach allows eight types of demographic units to be distinguished by taking account of the natural movement balance and the migration balance. The first four types (A-D) refer to demographically active units, while the remaining four types (E-H) refer to inactive units, i.e. those being depopulated. The following figure illustrates the effect of the superimposition of the categories of synthetic index values and the Webb's typology on individual communes (*gmina*). The application of two stages of selection of the areas particularly exposed to depopulation resulted from the assumption that depopulation processes can be considered at two levels: phenomena that directly lead to population decrease (natural loss, negative migration balance), and phenomena which reinforce or condition these processes (e.g. ageing of the population [2]). The first stage (Webb's typology) made it possible to identify areas defined as demographically inactive. On the other hand, the use of a synthetic indicator made it possible to limit the number of communes and to indicate those which, in comparison with the Opolskie Voivodeship, are particularly threatened by depopulation.

As part of the analysis, 56 out of 71 communes (78.8%) were found to be at a particular risk of depopulation. Depopulation is affected by natural loss to a greater extent (type E and G), as it outweighs the migration increase or strengthens the migration loss in most of the selected communes. This applies to over two thirds (67.8%) of all communes in types E-H and 53.5% of all communes from the Opolskie Voivodeship. If we add type F communes, where we are also dealing with natural loss, it will turn out that this problem is relevant for over 95% of the communes in the Opolskie Voivodeship. The map illustrates a fairly high level of convergence between the results under the Webb's typology and the synthetic index categories. For example, only one commune in categories A-D was identified as being at risk of depopulation to a very high or high degree, whereas this category was assigned to all communes in category H and to most communes in category E, F, G.

[2] Certainly particular phenomena are mutually dependent (e.g. migration of specific groups within the population can affect changes in the old-age indicator, and the old-age indicator can affect natural movement). For the needs of analysis one possible type of dependency has been indicated.

[1] The categories of communes with a very high risk of depopulation, high risk of depopulation and others have been adopted.

Rysunek 2. Areas particularly affected by depopulation in synthetic index in the province of Opole in the years 2010-2017 and the division of municipalities according to Webb classification



The diagnosis of the demographic situation in the region revealed a number of factors determining the depopulation processes in the region. The analysis of demographic indicators related to the area designated as particularly endangered by depopulation showed that the basic factor directly affecting the population loss in the region is negative natural growth. At the same time, the conditions of depopulation processes are very complex. They are a result of emigration traditions in the region, the effect of modern migration processes (both international and domestic) as well as broadly understood social and lifestyle transformations determining young people's attitudes towards family and parenthood. On the basis of the conducted studies, it should also be emphasized that the basic depopulation conditions have economic reasons, which originate mainly from the unattractiveness of the local labor market (lack of attractive, namely well-paid jobs, but also jobs that do not match the qualifications of job-seekers). This factor pushes residents out to other regions, mainly to the Lower Silesian and Silesian Voivodeships, but also abroad.

Therefore, this paper focuses on the search for remedies to counteract the depopulation process, minimize its effects or adapt to it. The starting point was a list of instruments used in different countries, presented in the *Partial Report I*, increased by additional actions identified during further research. The so collected set of activities was subjected to assessment from the point of view of the demographic and development challenges of the Opolskie Voivodeship presented in *Partial Report II*

resulting in separating a set of activities recognized as adequate for implementation within the region. An important, applied analytical framework for thinking about the remedial measures was the shrinking regions management concept. Thanks to meetings with local government officials from the Opole region (FGI) and experts, several meetings with employees of the Marshal's Office and a review of the original version of the selection prepared for the Ordering Party, the final decision was made on the list of actions - enriched with new instruments as a result of the above meetings. At the next stage, the PEST and TBE analyses were carried out and on their basis the earlier selected instruments that could be implemented in the region were divided into 2 subgroups: recommended actions and solutions that can be implemented. The main criteria in this case were the cost/expected results ratio and the actual feasibility of implementing the remedy concerned.

A review was also made of the *Program of the Special Demographic Zone in the Opolskie Voivodeship. Opole for the family*, implemented in recent years by the regional authorities in order to identify those activities which should be continued and those in which there are no premises to do so.

The implementation of the recommended instruments will therefore involve specific risks for the achievement of the intended goals. Apart from access to financing sources, a significant factor which must also be considered is limited awareness of the depopulation problem as well as the resulting various long-term consequences for socio-economic development at the level of the local government. Moreover, particular actions and instruments may be subject to the effect of various social or legal and administrative barriers. Moreover, an important factor modifying the effectiveness of intervention is the economic situation, which - depending on the stage of the cycle - may support implementation of the intentions or limit the possible occurrence of positive effects.

Regardless of the possible risks, an implementation model has been proposed which describes individual aspects related to the strategic and territorial dimension of the intervention, the nature of the initiatives undertaken, the set of stakeholders as well as possible financing sources. The proposed model takes account of diversification in each of these aspects and examines the problem from the perspective of the previously presented paradigm of managing shrinking regions. It is assumed that the depopulation processes will be influenced at various levels of the self-government administration, also with the formation of ad hoc territorial unions allowing for supra-local impact. It is crucial for the implementation process to involve as wide a group of stakeholders as possible, enabling not only efficient implementation of top-down initiatives, but also bottom-up activity. In the system of implementing measures and instruments, the key role should be played by information and promotion activities, which would be aimed at building motivation of the process stakeholders as well as dissemination of knowledge about the depopulation processes themselves and the activities undertaken.

Then the impact of both groups of measures proposed in this report on the development prospects of the region was analyzed, indicating their clearly positive expected impact on the future situation of the region. This analysis was conducted for particular analytical areas used in the whole study (labor market, social policy, education and higher education, culture, health, territorial self-government units, quality of life and natural environment), separately for recommended measures and those that can be implemented.

An important aspect of the implementation process of the recommended measures is the way of identifying the effects of the intervention. The proposed monitoring concept is based on three

groups of indicators, showing both the effect of the proposed activities and instruments on the demographic situation of the region (effect indicators) and those showing how the implemented instruments affect particular elements of the socio-economic ecosystem (outcome indicators). A separate aspect are the product indicators themselves, showing the scale and structure of the actions taken by the particular regional stakeholders. In addition, it is important that different entities are involved in the monitoring process, having access to the data necessary to calculate the values of particular indicators. This is particularly important in the case of demographic data, for which the phenomenon of unregistered migration contributes to the limited usability of the data from public statistical collections. Therefore, it is proposed that the data concerning the population numbers come also from the social security system, as this will make it possible to adjust the data in the collections of GUS (National Statistical Office - Statistics Poland).

In the context of estimating the effectiveness of the proposed instruments, it is significant to adopt a time horizon to allow the trends to be reliably estimated. Although it is assumed that data will be collected annually to calculate the indicators, at the same time the assessment of trends should be undertaken after 30 years, which is approximately the period of one generation. Furthermore, owing to no possibility to determine the desired target value of the indicators, it is advisable to define the desired directions of changes that should occur as a result of the implemented measures.

Cel raportu:

Niniejszy raport ma na celu zaproponowanie działań zaradczych zmierzających do przeciwdziałania skutkom depopulacji dla województwa opolskiego, zminimalizowania ich i dostosowywania się do nich w oparciu o wnioski i rekomendacje płynące z badania.

Cele szczegółowe zostały zdefiniowane w następujący sposób:

- 1) Analiza i ocena działań i instrumentów mających na celu przeciwdziałanie i minimalizowanie skutków depopulacji, jak i dostosowanie się do nich, pod kątem:
 - a) potencjału rozwojowego i wdrożeniowego JST,
 - b) barier w zakresie realizacji przedsięwzięć mających na celu przeciwdziałanie bądź minimalizowanie skutków zjawiska wyludniania się,
 - c) identyfikacji czynników (tj. determinant skuteczności, efektywności i trwałości realizacji ww. działań) szczególnie sprzyjających pozytywnemu wpływowi tych inicjatyw na jakość życia mieszkańców oraz funkcje społeczno-gospodarczo-przestrzenne (z uwzględnieniem specyficznych uwarunkowań rozwojowych na poziomie lokalnym);
 - d) analizy i oceny możliwości wdrożenia zaproponowanych przedsięwzięć z perspektywy kosztów i korzyści województwa opolskiego;
- 2) Wskazanie rekomendowanych do wdrożenia działań i instrumentów wraz z określeniem sposobów i terminów ich wdrożenia, w tym:
 - a) ocena przewidywanych rezultatów i oddziaływania proponowanych działań zaradczych – ocena logiki interwencji zalecanych do realizacji działań i instrumentów minimalizujących skutki depopulacji,
 - b) określenie roli jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych itp. w realizacji przedsięwzięć antydepopulacyjnych (w celu osiągnięcia optymalnych efektów) oraz optymalnego modelu i interesariuszy partycypacji społecznej wzmacniającej podejmowane działania;
- 3) Określenie perspektyw rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego dla poszczególnych województw do 2030 roku⁵, w tym optymalne działania minimalizujące negatywne skutki przemian demograficznych dla tych części regionów, które są szczególnie narażone na depopulację;
- 4) Określenie sposobów monitorowania oraz oceny rezultatów i efektów przedsięwzięć podjętych w ramach wypracowanych programów, działań bądź instrumentów, w perspektywie do 2030 roku.

Pytania badawcze, na które odpowiada niniejsze opracowanie, stanowią treść *Raportu metodologicznego* oraz dodatkowo zostały załączone do niniejszego raportu (załącznik nr 4) w zakresie mu odpowiadającym.

⁵ Scenariusz (perspektywa) rozwoju uwzględni: wyzwania rozwojowe w szczególności w ramach obszarów: rynek pracy, usługi publiczne (np. edukacyjne, zdrowotne, społeczne), finanse i funkcjonowanie JST, schematy/modele działań, potencjały, bariery i ograniczenia generowane przez procesy demograficzne.

W celu zidentyfikowania, na które pytanie badawcze odpowiada dany podrozdział, przy poszczególnych tytułach zamieszczono graficzne odniesienie do numeru pytania badawczego.



Kontekst merytoryczny:

Raport rekomendacyjny jest finalnym etapem badania pn. *Wpływ depopulacji na perspektywy rozwojowe województw: opolskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego*. Ma na celu wskazanie dla każdego z województw objętych analizą działań i instrumentów ukierunkowanych na przeciwdziałanie, minimalizowanie lub dostosowanie się do skutków depopulacji wraz z określeniem perspektyw rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego dla poszczególnych województw do 2030 roku oraz sposobów oceny rezultatów i efektów zaproponowanych do wdrożenia przedsięwzięć. Zadanie to zostało przewidziane jako kolejne po dokonany na wcześniejszym etapie wskazaniu obszarów szczególnie narażonych na zjawisko depopulacji, scharakteryzowaniu ich sytuacji demograficznej oraz jej wpływu na analizowane obszary, jak również nakreśleniu scenariuszy rozwoju społeczno-gospodarczo-przestrzennego do 2030 roku. Przyjętemu zestawowi celów szczegółowych została podporządkowana struktura raportu rekomendacyjnego.

Punktem wyjścia do analizy, prowadzonej w ramach niniejszego raportu są rekomendacje działań odnoszących się zarówno do głównych uwarunkowań depopulacyjnych w każdym z regionów, jak również specyficznych cech procesów depopulacyjnych w poszczególnych jednostkach administracji terytorialnej lub wydzielonych obszarach. Na podstawie analizy zostały zaproponowane działania oraz instrumenty, które odpowiadają zdiagnozowanym uwarunkowaniom depopulacyjnym dla obszarów szczególnie zagrożonych wyludnieniem. Opracowany zakres instrumentów i działań (zarówno dostosowawczych, jak i przeciwdziałających lub minimalizujących skutki depopulacji) został w dalszej kolejności zdiagnozowany pod kątem zasobów (instytucjonalnych, kadrowych, finansowych i czasowych) niezbędnych do ich wdrożenia oraz wymogów (organizacyjnych, kadrowych i finansowych), jakie muszą spełnić jednostki administracji terytorialnej, aby móc skutecznie wdrażać proponowane instrumenty. Celem umożliwienia administracji samorządowej rozszerzenia spektrum działań zaradczych w odniesieniu do problemu depopulacji zaproponowany został także zestaw działań do potencjalnego wdrożenia obejmujący poszerzony zakres propozycji.

W ramach kolejnej części analizy podjęta została próba określenia optymalnego modelu wdrażania poszczególnych działań wskazanych do realizacji, między innymi w kontekście funkcji i zadań, jakie powinny pełnić różne grupy interesariuszy w podziale na wskazane do realizacji działania. Dodatkowo określone zostały możliwości wykorzystania procesów partycypacji społecznej celem wzmocnienia efektów działań.

Istotnym aspektem raportu rekomendacyjnego jest określenie wpływu proponowanych działań i instrumentów na rozwój regionu, czego bazę stanowiły opracowane w ramach wcześniejszego etapu analiz scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego.

Analizę prowadzoną w ramach raportu rekomendacyjnego zamyka rozdział poświęcony monitoringowi. Realizacja działań i instrumentów implikuje bowiem konieczność weryfikowania postępu rzeczowego i finansowego, jak również efektywności proponowanych działań. Uwzględniając te potrzeby, zaproponowano system monitoringu będący opisem sposobu prowadzenia oceny rezultatów (w tym efektów), jak również poniesionych nakładów czy źródeł informacji, jakie należy pozyskać w ramach dokonywanej oceny. Kluczowe było przy tym zaproponowanie takich wskaźników rezultatu i produktu, które – z jednej strony – będą możliwe do określenia na podstawie dostępnych

danych (np. źródeł statystycznych), również drugiej zaś będą odwoływać się do specyfiki i celów realizowanych działań.

Przeprowadzone badania:

Na potrzeby opracowania niniejszego raportu wykorzystano techniki analityczne oraz analizę desk research, przeprowadzono spotkania w formie FGI oraz paneli eksperckich, analizę PEST, studia przypadku, wykorzystano podejście TBE, a także wyniki przeprowadzonych na poprzednich etapach badań (w tym ilościowych i jakościowych, modelu ekonometrycznego, modelu prognostycznego).

Kontekst i zakres czasowy:

Raport rekomendacyjny stanowi ostatni z raportów w zakresie badania pn. Wpływ depopulacji na perspektywy rozwojowe województw: opolskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego realizowanego w ramach projektu pn. Programowanie działań minimalizujących skutki depopulacji na przykładzie województw: opolskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego. Materiał wraz z założeniami został opracowany przez zespół ekspercki Wykonawcy i opiniowany przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego i podległe jednostki organizacyjne specjalizujące się w badaniach społeczno-gospodarczych (Zespół Zadaniowy ds. badania w zakresie depopulacji) w okresie lipiec-grudzień 2019 roku. Dodatkowo raport podlegał recenzji naukowej przez prof. Krystiana Heffnera (na wniosek Zamawiającego).



Rozdział I



**Wnioski z regionalnej diagnozy sytuacji
demograficznej województwa opolskiego oraz
uwarunkowania depopulacji i konsekwencje z nią
związane**

1. Wnioski z regionalnej diagnozy sytuacji demograficznej województwa opolskiego oraz uwarunkowania depopulacji i konsekwencje z nią związane

Uwarunkowania sytuacji demograficznej województwa opolskiego

Dotychczas przeprowadzone w ramach niniejszego projektu prace, zawarte we wcześniejszych raportach (Raport częściowy I: *Diagnoza problemu depopulacji oraz trendów wynikających z prognoz ludnościowych w województwie opolskim. Przegląd, programów, działań i instrumentów realizowanych na poziomach: lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim, mających na celu przeciwdziałanie depopulacji*; Raport częściowy II: *Analiza przewidywanych konsekwencji sytuacji demograficznej w relacji do systemu społeczno-gospodarczego i układu przestrzennego badanych obszarów, Określenie scenariuszy rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego do 2030 roku*) oraz analiza literatury⁶, wskazały na najważniejsze zagrożenia demograficzne, ich uwarunkowania społeczno-ekonomiczne oraz zróżnicowanie przestrzenne. Za najważniejsze elementy sytuacji demograficznej, określające specyfikę regionu, uznać należy:

- trwale zmniejszającą się liczbę ludności⁷,
- dużą i nieznaną skalę przeszacowania rzeczywistej liczby ludności wskutek kumulacji braku w ostatnim trzydziestoleciu rejestracji migracji, głównie tych zagranicznych⁸,
- depopulację obejmującą zdecydowaną większość regionu, ze szczególnym natężeniem w południowej i wschodniej części województwa,
- wskutek procesu suburbanizacji oraz koncentracji ludności na najbardziej atrakcyjnych terenach jedynie obszar gmin okalających Opole był dotychczasowo niepoddany depopulacji, zaś w przyszłości charakteryzować się ma najniższą skalą spadku liczby ludności,
- trwale ujemne saldo migracji wewnętrznych i zewnętrznych,
- utratę młodych mieszkańców wskutek ich migracji związanych z pobieraniem nauki i późniejszym osiedlaniem się w miejscu edukacji⁹,
- trwały spadek liczby istniejących małżeństw¹⁰, co niekorzystnie wpływa na potencjał reprodukcyjny i opiekuńczo-pielęgnacyjny, połączony z przemianami obyczajowymi prowadzącymi do wzrostu ważności związków nieformalnych i urodzeń pozamałżeńskich¹¹,
- trwale niską dzietność, z bardzo wysoką skalą bezdzietności¹² i niską płodnością (mierzoną okresowym współczynnikiem dzietności) wśród kobiet dojrzałych,

⁶ RRL, *Sytuacja demograficzna Śląska Opolskiego jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej*, Warszawa 2016; RRL, *Sytuacja demograficzna Polski*, Raport 2017-2018, Warszawa 2019.

⁷ R. Rauziński, *Ludność regionu Śląska Opolskiego 1945 – 2010 – 2030* [w:] *Województwo opolskie 1950–2010*, (red. nauk.) M. Lis, K. Szczygielski, L. Drożdż, Opole 2011; P. Szukalski, *Zmiany liczby ludności województw w latach 1998-2018*, „Demografia i Gerontologia Społeczna. Biuletyn Informacyjny”, nr. 1, 2019, <http://hdl.handle.net/11089/29194> [dostęp: 01.10.2019]

⁸ R. Jończy, *Problem nierejestrowanej emigracji definitywnej (emigracji zawieszanej) w badaniu procesów społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2014; J. Dybowska, K. Widera, *Trudności w ocenie zmian zaludnienia Polski w związku z migracjami o charakterze czasowym*, Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Nr 290, Katowice 2016.

⁹ R. Jończy, D. Rokita-Poskart, M. Tanas, *Exodus absolwentów szkół średnich województwa opolskiego do dużych ośrodków regionalnych kraju oraz za granicę*, Wojewódzki Urząd Pracy w Opolu, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Opole 2013.

¹⁰ P. Szukalski, *Bilans małżeństw według województw w latach 1999-2017*, „Demografia i Gerontologia Społeczna. Biuletyn Informacyjny”, nr. 9, 2018, <http://hdl.handle.net/11089/26365> [dostęp: 01.10.2019].

¹¹ P. Szukalski, *Charakterystyka związków kohabitacyjnych we współczesnej Polsce*, „Wiadomości Statystyczne”, nr 8, 2014, s. 62-74.

- starzenie się ludności przejawiające się jednym z najwyższych w skali kraju udziałów seniorów wśród ludności ogółem,
- umieralność zbliżoną do przeciętnej w Polsce – trochę niższą w przypadku mężczyzn, trochę wyższą w przypadku kobiet¹³ (zapewne w rzeczywistości z uwagi na nadmiernie wysoką bazę wykorzystywaną do obliczania częściowych współczynników umieralności wartości te są zaniżone),
- trwały spadek liczby osób aktywnych zawodowo oraz wzrost udziału w tej grupie osób w niemobilnym wieku produkcyjnym (zgodnie z GUS dla mężczyzn 45-64 lat a dla kobiet - 45-59)¹⁴.

Przeprowadzona diagnoza demograficzna doprowadziła do konstatacji, zgodnie z którą należy wspierać wszelkie inicjatywy na rzecz rozwoju gospodarczego regionu – tworzenia miejsc pracy oraz pobudzania lokalnej przedsiębiorczości. Tego rodzaju działania mogą ograniczyć zachodzące procesy migracyjne, które są uwarunkowane czynnikami wypychającymi, jak chociażby poszukiwaniem lepszej (lepiej płatnej) pracy. Należy także pamiętać o mieszkańcach regionu, którzy uczestniczyli w zagranicznych migracjach zarobkowych, w dużej mierze o charakterze zawieszonym. Bez wątpienia konieczne jest podejmowanie inicjatyw mających między innymi na celu zapobieganie trwałości osiedlania się tych ludzi za granicą. Wreszcie należy dbać o szeroko rozumianą jakość życia, w szczególności o jakość usług publicznych, aby poprawić subiektywnie postrzeganą atrakcyjność pozostania w miejscu dotychczasowego zamieszkania w relacji do korzyści wynikających z migracji do innego regionu lub państwa.

Przestrzenne ujęcie zjawiska depopulacji

Województwo opolskie cechuje znacznie zróżnicowanie sytuacji demograficznej w skali poszczególnych gmin. Szczególnie dobrze odzwierciedla to opracowany w ramach raportu wskaźnik syntetyczny agregujący kilka wskaźników bazowych¹⁵. Analizując rozkład wartości wskaźnika syntetycznego dla roku 2017 (zob. *Raport częściowy II*), na terenie województwa opolskiego można dostrzec dwie główne prawidłowości. Po pierwsze, w zdecydowanie najkorzystniejszej sytuacji znajdowały się gminy wiejskie położone w powiecie opolskim. Jednak najwyższa wartość wskaźnika wyliczona została dla wiejskiej gminy Skarbimierz, położonej w powiecie brzeskim (0,99). Wśród gmin znajdujących się w najmniej korzystnej sytuacji demograficznej, co znalazło swój wyraz w najniższych wartościach wskaźnika syntetycznego, znalazły się głównie gminy miejsko-wiejskie, a wśród nich: Głubczyce, Praszka, Nysa, Prudnik, Krapkowice. Jednak najniższa wartość wskaźnika w całym

¹² P. Szukalski, *Przestrzenne zróżnicowanie dzietności w Polsce*, „Wiadomości Statystyczne”, nr 4, 2015, s. 13-27, <http://hdl.handle.net/11089/8118> [dostęp: 01.10.2019]; P. Szukalski, *Wzrost dzietności w ostatnich latach: dlaczego najbardziej z niego korzystają duże miasta?*, „Demografia i Gerontologia Społeczna. Biuletyn Informacyjny”, nr. 5, 2019, <http://hdl.handle.net/11089/29980> [dostęp: 01.10.2019]; P. Szukalski, *Hipotetyczna skala bezdzietności, małodzieństwa i wielodzietności we współczesnej Polsce: zróżnicowania regionalne*, „Demografia i Gerontologia Społeczna. Biuletyn Informacyjny”, nr. 12, 2018, <http://hdl.handle.net/11089/29035> [dostęp: 01.10.2019].

¹³ P. Szukalski, *Stałość regionalnego zróżnicowania umieralności w Polsce w latach 1990-2014?*, „Demografia i Gerontologia Społeczna. Biuletyn Informacyjny”, nr 2, 2015, <http://hdl.handle.net/11089/9157> [dostęp: 01.10.2019].

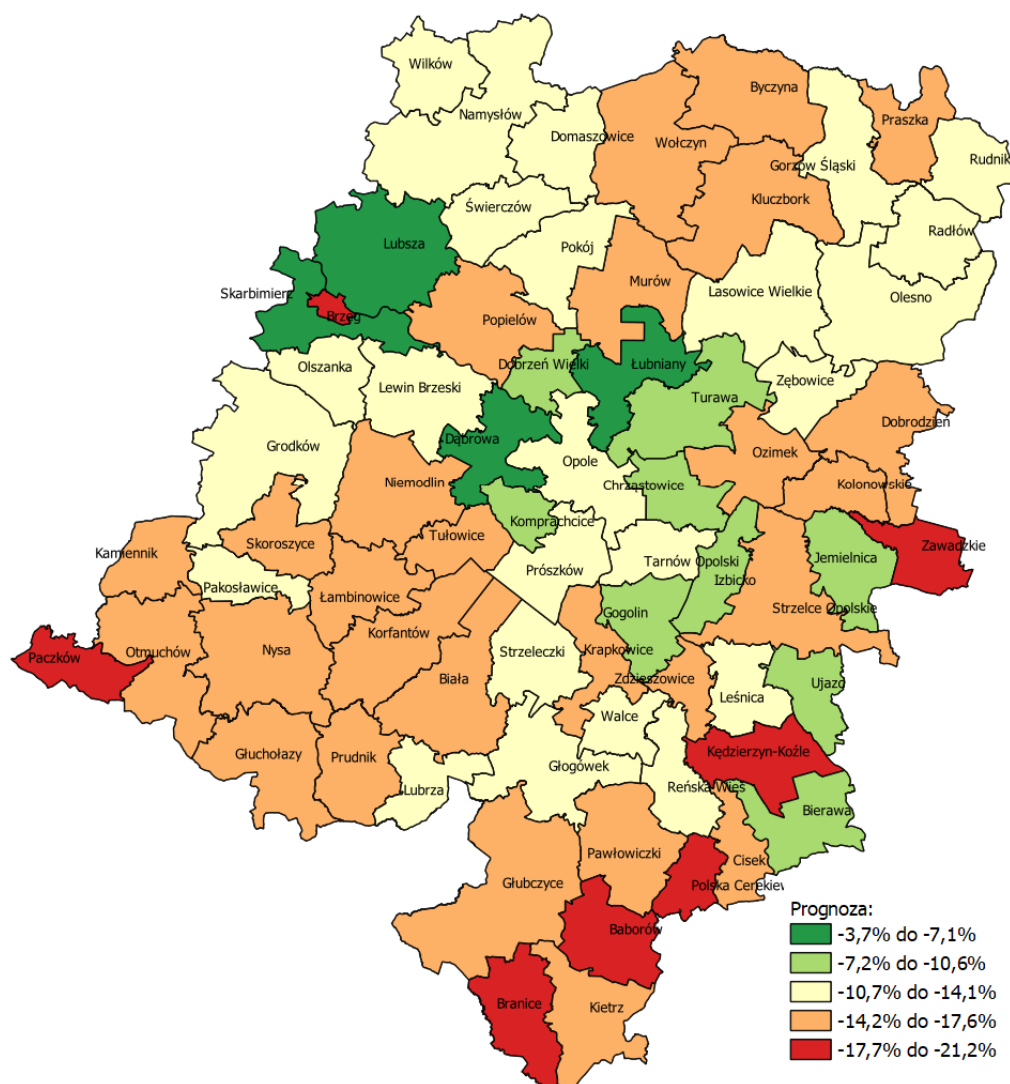
¹⁴ K. Heffner, B. Solga, *Perspektywy rozwoju demograficznego województwa opolskiego. Wybrane konsekwencje ekonomiczne i społeczne* [w:] J. Hrynkiewicz, A. Potrykowska (red.), *Sytuacja demograficzna Śląska Opolskiego jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej*, Warszawa 2017.

¹⁵ Jako wskaźników bazowych użyto: wskaźnik starości, ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym, przyrost naturalny na 1000 ludności, saldo migracji na 100 osób oraz prognozowana zmiana liczby ludności do 2030 r.

zestawieniu prezentującym dane dla województwa opolskiego wyliczona została dla miejskiej gminy Kędzierzyn-Koźle (0,26).

Istotnym elementem prac, które miały przełożenie na formułowanie rekomendowanych działań, było opracowanie nowych prognoz zmian liczby ludności do 2030 r. z uwzględnieniem aktualnych danych dot. liczby ludności oraz korekty o zjawisko emigracji nierejestrowanej. Poniższy rysunek stanowi ilustrację wyników uzyskanych obliczeń. Dla województwa opolskiego prognozowany spadek liczby ludności wyniesie -14,56% (przy średniej dla kraju -7,39%) do poziomu 842,9 tys. osób. Stanowi to istotne wyzwanie dla prowadzenia polityki regionalnej i lokalnej, mającej na celu przeciwdziałanie i łagodzenie zjawisk depopulacyjnych. Biorąc pod uwagę limitowane zasoby środków (szczególnie finansowych), konieczne jest ukierunkowanie działań na regiony o najbardziej niekorzystnej sytuacji. W tej sytuacji, najbardziej czytelną wizualnie formą jest kartogram, przy pomocy którego zestawiono dane dotyczące prognozowanej zmiany liczby ludności do 2030 r. oraz obszary szczególnie dotknięte depopulacją.

Rysunek 3. Prognozowana zmiana liczby ludności do 2030 r. w odniesieniu do stanu ludności wg GUS w 2018 r. w woj. opolskim (prognozy skorygowane o zjawisko emigracji nierejestrowanej¹⁶)

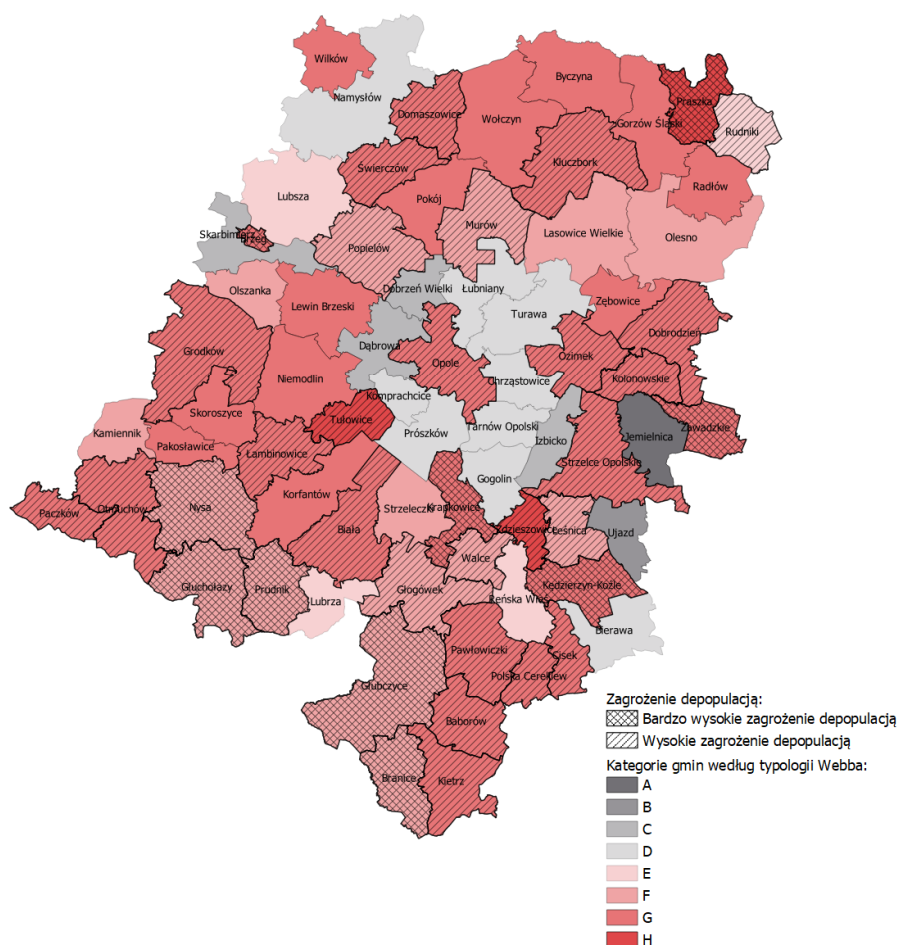


Źródło: opracowanie własne.

Na poziomie gmin prognozowana względna zmiana liczby ludności uwzględniająca emigrację nierejestrowaną waha się od -3,69% (Skarbimierz), -6,86% (Lubsza), -7,06% (Dąbrowa) do -19,64% (Zawadzkie), -19,82% (Branice) oraz -21,18% (Polska Cerekiew).

¹⁶ Wykorzystano w tym zakresie podejście przedstawione w Raporcie cząstkowym II. W pierwszej kolejności z danych BAEL przyjęta zostanie liczba osób pozostających poza granicami kraju powyżej trzech miesięcy (w skali kraju to ok. 2320 tys. osób). Według GUS około 80% tej liczby przebywa tam powyżej 12 miesięcy (ok. 1856 tys.). W dalszej kolejności przejęte zostało arbitralne założenie, że 65% z tej liczby pozostanie tam na stałe (według różnych badań jest to 50–75%¹⁶). Daje to 1206 tys. osób. Jest to liczba, o którą zawyżony był stan wyjściowy prognozy GUS. Ma to dalej konsekwencje dla płodności ogólnej, bowiem ponad połowa tej liczby to osoby w wieku produkcyjnym mobilnym (20–39) lat. Założono, że na każdą z tych osób mogłoby przypadać 0,75 dziecka (czyli 1,5 dziecko na parę) i o tyle zawyżona jest prognoza demograficzna GUS w przypadku oszacowania poziomu urodzeń (razem daje to dodatkowe 905 tys. osób). Łączne przeszacowanie prognozy GUS obliczono zatem na 2 111 tys. osób na poziomie kraju. W tym miejscu możliwe jest dokonanie proporcjonalnego obniżenia liczby ludności w poszczególnych województwach, bez uwzględniania zróżnicowania regionalnego. Wielkości te skorygowano o dane pochodzące z NFZ. Następnie dokonano korekty bazowego stanu liczby ludności dla poszczególnych gmin województwa opolskiego, w sposób proporcjonalny (ważony liczbą ludności w poszczególnych gminach wg GUS).

Rysunek 4. Obszary szczególnie dotknięte depopulacją według wskaźnika syntetycznego¹⁷ na terenie woj. opolskiego w latach 2010-2017 oraz podział gmin wg klasyfikacji Webba¹⁸



Źródło: opracowanie własne.

Spełnienie celu badania, jakim było wskazanie obszarów szczególnie narażonych na procesy depopulacyjne, implikowało konieczność zastosowania różnych metod, które były pochodną sugestii, jakie zostały sformułowane w trakcie konsultacji delfickich. W ich efekcie zastosowano metody łączące kategoryzację wartości wskaźnika syntetycznego¹⁹ oraz typologię ruchu ludności J. Webba. Podejście wg Webba umożliwia wyróżnienie ośmiu typów demograficznych jednostek poprzez

¹⁷ Jako wskaźniki cząstkowe zostały wykorzystane: wskaźnik starości, liczba osób w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym, przyrost naturalny na 1000 ludności, saldo migracji na 1000 ludności, prognoza GUS zmiany liczby ludności do 2030 r.

¹⁸ W efekcie jej zastosowania można wyróżnić osiem typów demograficznych oznaczonych literami od A do H. Pierwsze cztery typy (A-D) odnoszą się do jednostek aktywnych demograficznie, czyli zaludniających się w wyniku:

A – przewagi przyrostu naturalnego nad ubytkiem migracyjnym,

B – przewagi przyrostu naturalnego nad przyrostem migracyjnym,

C – przewagi przyrostu migracyjnego nad przyrostem naturalnym,

D – przewagi przyrostu migracyjnego nad ubytkiem naturalnym.

Cztery pozostałe typy (E-H) oznaczają jednostki nieaktywne, czyli wyludniające się wskutek:

E – przewagi ubytku naturalnego nad przyrostem migracyjnym,

F – przewagi ubytku naturalnego nad ubytkiem migracyjnym,

G – przewagi ubytku migracyjnego nad ubytkiem naturalnym,

H – przewagi ubytku migracyjnego nad przyrostem naturalnym.

¹⁹ Przyjęto kategorie gmin o bardzo wysokim zagrożeniu depopulacją, wysokim zagrożeniu depopulacją oraz pozostałych.

uwzględnienie salda ruchu naturalnego oraz salda migracji. Pierwsze cztery typy (A-D) odnoszą się do jednostek aktywnych demograficznie, a cztery pozostałe typy (E-H) oznaczają jednostki nieaktywne, czyli wyludniające się. Poniższy rysunek ilustruje efekt nałożenia na poszczególne gminy kategorii wartości wskaźnika syntetycznego oraz typologii Webba.

Zastosowanie dwóch etapów typowania obszarów szczególnie narażonych na wyludnianie się wynika z założenia, że procesy depopulacyjne można rozpatrywać na dwóch poziomach: zjawisk, które wprost prowadzą do zmniejszania się liczby ludności (ubytek naturalny, ujemne saldo migracji), oraz zjawisk, które te procesy wzmacniają lub warunkują (np. starzenie się społeczeństw²⁰). Pierwszy etap (typologia Webba) pozwolił na wskazanie obszarów określanych jako nieaktywne demograficznie. Zastosowanie natomiast wskaźnika syntetycznego pozwoliło na ograniczenie liczby gmin i wskazanie tych, które na tle województwa opolskiego są szczególnie zagrożone depopulacją.

W ramach prowadzonej analizy za szczególnie zagrożone depopulacją można uznać 56 z 71 gmin (78,8%). W większym stopniu na wyludnianie się wpływa ubytek naturalny (typ E oraz G), który przeważa nad przyrostem migracyjnym bądź wzmacnia ubytek migracyjny w większości wytypowanych gmin. Stanowi to ponad dwie trzecie (67,8%) ogółu gmin oznaczonych typami E-H oraz 53,5% gmin z województwa opolskiego. Jeśli dodamy do tego gminy typu F, gdzie również mamy do czynienia z ubytkiem naturalnym, wówczas okaże się, że problem ten dotyczy ponad 95% gmin z województwa opolskiego. Mapa ilustruje dość wysoki poziom zbieżności wyników uzyskanych z wykorzystaniem typologii Webba oraz kategoriami wskaźnika syntetycznego. Przykładowo tylko jedna gmina z kategorii A-D, została wskazana jako zagrożona depopulacją w bardzo wysokim lub wysokim stopniu, podczas gdy taką kategorię przypisano do wszystkim gmin kategorii H oraz większości E, F, G.

Stanowisko Wykonawcy co do rekomendowanego na przyszłość podejścia w obszarze OSI Depopulacja w ramach RPO WO 2021-2027 (kontynuacja OSI po 2020 roku w ramach całego województwa, czy jego wyodrębnionych obszarów)

W odniesieniu do źródeł finansowania należy zwrócić uwagę na dotychczas podejmowane działania w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014-2020, w którym wyodrębniony został Obszar Strategicznej Interwencji Depopulacja. Jego podstawowym celem jest zapobieganie niekorzystnym zmianom demograficznym na terenie regionu. Wymagało to realizacji działań w różnych sferach życia społeczno-gospodarczego. Mając na uwadze ustalenia dokonane w ramach *Raportu cząstkowego II* sugerowane jest rozważenie przeniesienia tego instrumentu do przyszłej perspektywy finansowej z założeniem ustalenia dodatkowych kryteriów premiujących dla obszarów zagrożonych depopulacją w stopniu wysokim bądź bardzo wysokim. W szczególności rekomenduje się kontynuację działań ukierunkowanych na tworzenie miejsc pracy, wsparcie systemu edukacji na różnych szczeblach, rozwój usług opieki żłobkowo-przedszkolnych oraz aktywizację seniorów.

²⁰ Oczywiście poszczególne zjawiska są od siebie współzależne (np. migracja określonych grup ludności może wpływać na zmiany wskaźnika starości, a wskaźnik starości może wpływać na ruch naturalny). Na potrzeby analizy wskazano jeden z możliwych rodzajów zależności.



Rozdział II



**Problematyka i złożoność badania oraz
metodologia podziału działań zaradczych**

Głównym celem badania była analiza i ocena wpływu depopulacji na możliwości rozwojowe województwa opolskiego w perspektywie do 2030 roku (w kontekście społecznym, gospodarczym i przestrzennym) oraz wypracowanie i oszacowanie sposobów wdrożenia rozwiązań (działań zaradczych) minimalizujących skutki depopulacji w tym regionie.

Ten bardzo rozbudowany cel został – zgodnie z *Raportem metodologicznym* – osiągnięty dzięki trzyetapowemu badaniu. Na etapie pierwszym zdiagnozowano problem depopulacji i przeanalizowano trendy wynikające z prognoz ludnościowych oraz dokonano przeglądu programów, działań i instrumentów realizowanych na poziomach: lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim, mających na celu przeciwdziałanie depopulacji (*Raport cząstkowy I*). Na etapie drugim dokonano analizy przewidywanych konsekwencji sytuacji demograficznej dla systemu społeczno-gospodarczego i układu przestrzennego badanych obszarów oraz określono scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego do 2030 roku (*Raport cząstkowy II*). Niniejszy raport jest efektem etapu trzeciego badania, zaś jego podstawowym celem jest opracowanie zaleceń użytecznych z punktu widzenia programowania działań zaradczych dla przemian demograficznych. Cel ten – zgodnie z *Raportem metodologicznym* – ma zostać osiągnięty dzięki następującym składowym:

- 1) analiza i ocena działań i instrumentów mających na celu minimalizowanie bądź dostosowanie się regionów do skutków depopulacji, pod kątem:
 - c) potencjału rozwojowego i wdrożeniowego JST,
 - d) barier w zakresie realizacji przedsięwzięć mających na celu przeciwdziałanie bądź minimalizowanie skutków zjawiska wyludniania się,
 - e) identyfikacji czynników (tj. determinant skuteczności, efektywności i trwałości realizacji ww. działań) szczególnie sprzyjających pozytywnemu wpływowi tych inicjatyw na jakość życia mieszkańców oraz funkcje społeczno-gospodarczo-przestrzenne (z uwzględnieniem specyficznych uwarunkowań rozwojowych na poziomie lokalnym);
 - f) analizy i oceny możliwości wdrożenia zaproponowanych przedsięwzięć z perspektywy kosztów i korzyści poszczególnych województw;
- 2) wskazanie rekomendowanych do wdrożenia w poszczególnych województwach działań i instrumentów wraz z określeniem sposobów i terminów ich wdrożenia, w tym:
 - a) ocena przewidywanych rezultatów i oddziaływania proponowanych działań zaradczych – ocena logiki interwencji zalecanych do realizacji działań i instrumentów minimalizujących skutki depopulacji,
 - b) określenie roli jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych itp. w realizacji przedsięwzięć antydepopulacyjnych (w celu osiągnięcia optymalnych efektów) oraz optymalnego modelu i interesariuszy partycypacji społecznej wzmacniającej podejmowane działania;
- 3) określenie perspektyw rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego dla województwa opolskiego do 2030 roku, w tym optymalne działania minimalizujące negatywne skutki

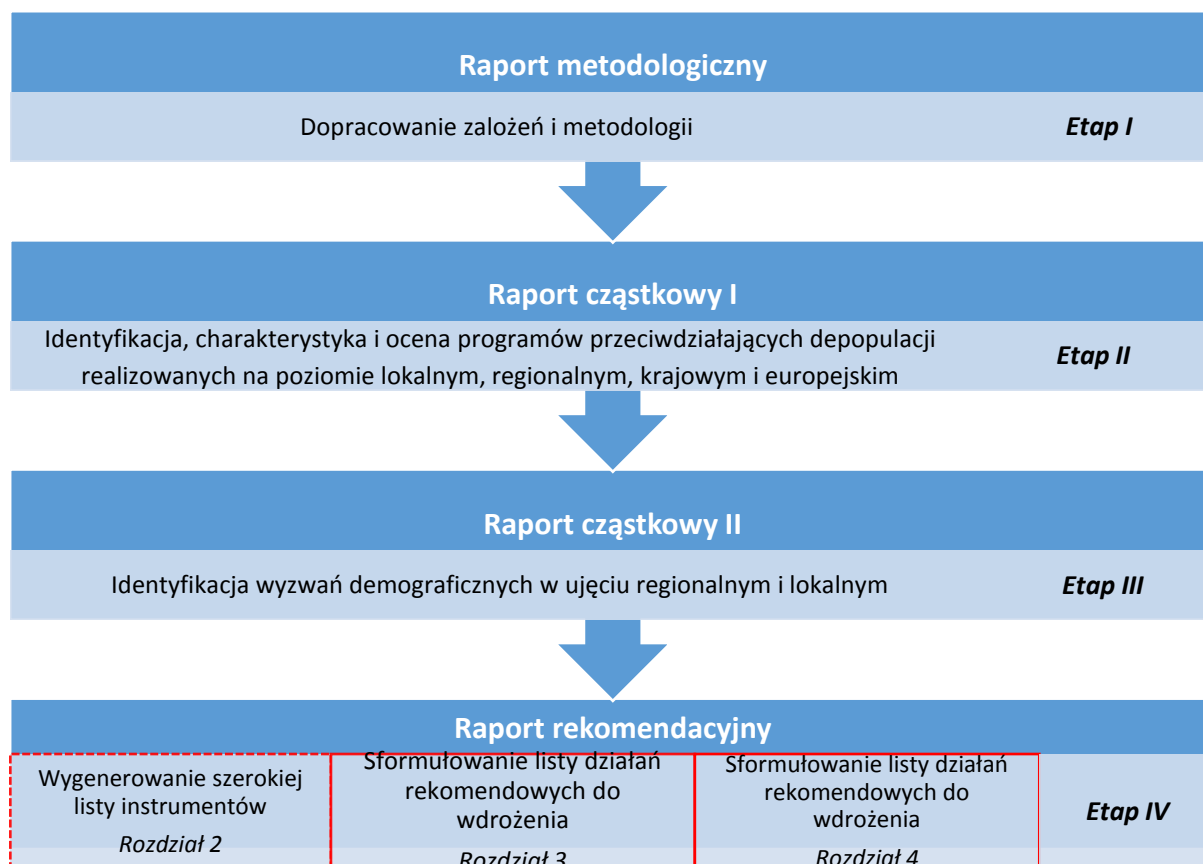
przemian demograficznych dla tych części regionów, które są szczególnie narażone na depopulację (patrz: cel szczegółowy 2, pkt 1);

- 4) określenie sposobów monitorowania oraz oceny rezultatów i efektów przedsięwzięć podjętych w ramach wypracowanych programów, działań bądź instrumentów, w perspektywie do 2030 roku

Punktem wyjścia dla prezentowanych w następnych dwóch rozdziałach, będących celem niniejszego raportu, rekomendowanych i możliwych do wdrożenia instrumentów było zebranie przedstawionych w *Raporcie cząstkowym I* działań podejmowanych w celu przeciwdziałania depopulacji, minimalizowania jej skutków i dostosowania się do niej. Działania te – po uzupełnieniu dzięki dodatkowej kwerendzie – zostały następnie przyporządkowane do obszarów analitycznych, wynikających z OPZ.

Zebrane potencjalne instrumenty zostały następnie przeanalizowane pod kątem specyfiki województwa opolskiego na bazie *Raportu cząstkowego II*, co doprowadziło do określenia możliwości korzystania ze wspomnianych rozwiązań i dostosowania ich do tej specyfiki. W efekcie wybrano z szerokiej listy zebranych instrumentów te, które powinny być wdrażane priorytetowo (działania rekomendowane) i w dalszej kolejności (działania możliwe do wdrażania). Wygenerowana lista ogółu potencjalnych rozwiązań stanowić może źródło inspiracji dla samorządów lokalnych i samorządu regionalnego dla innych działań. Powyższe etapy obrazuje poniższy schemat (rys. 3).

Wykres 1. Schemat etapów prac analitycznych prowadzących do wypracowania rekomendacji



Źródło: opracowanie własne.

W trakcie wszystkich etapów badania wykorzystano techniki analityczne oraz analizę desk research, w tym przegląd badań dotyczących instrumentów przeciwdziałania depopulacji, minimalizowanie jej konsekwencji i dostosowywania się do niej w innych krajach oraz metody ekonometryczne w celu szacowania zmian demograficznych oraz ich wpływu na najważniejsze czynniki oddziałujące na scenariusze rozwoju. Dodatkowo w przypadku niniejszego raportu przeprowadzono spotkania w formie FGI oraz paneli eksperckich, analizę PEST, studia przypadku, wykorzystano podejście TBE, a także wykorzystano wyniki przeprowadzonych na poprzednich etapach badań (w tym jakościowych i ilościowych, np. modelu ekonometrycznego, modelu prognostycznego).

Zanim przedstawione zostanie podejście wykorzystane do sformułowania listy rekomendacji i listy rozwiązań możliwych do realizacji, zaprezentować należy pewną specyficzną, choć – jak się okazało w trakcie kontaktu z przedstawicielami Zamawiającego i ekspertami – kontrowersyjną koncepcję silnie wpływającą na wykorzystany dalej tok myślenia.

W trakcie ostatniego ćwierćwiecza coraz więcej obszarów krajów rozwiniętych doświadcza depopulacji. O ile w pierwszej kolejności dotyczyło to peryferyjnie położonych obszarów wiejskich, z biegiem czasu wyludnianie zaczęło dotyczyć coraz większe obszary i coraz częściej również miasta, w tym średnie i duże²¹. W długim okresie przewidywane jest objęcie tym procesem zdecydowanej większości obszarów krajów rozwiniętych, gdzie – pomijając przewidywane w wielu krajach zmniejszanie się liczby ludności ogółem – dochodzi do procesów koncentracji ludności w największych ośrodkach miejskich i rozlewania się tych miast na tereny podmiejskie (suburbanizacja).

W efekcie coraz częściej mowa jest o procesie kurczenia się regionów i miast, a zatem o procesie, w przypadku którego następuje współwystępowanie depopulacji i towarzyszącej jej zmiany struktury wieku ludności (starzenie się jej) oraz zaniku vitalności ekonomicznej w wyniku kurczenia się zasobów pracy, zmniejszania potencjału konsumpcyjnego ludności, zmniejszonych inwestycji prywatnych, mniejszej wartości potencjalnych hipotek.

Teorie rozwoju regionalnego skupiają się zazwyczaj na określeniu czynników egzogenicznych lub endogenicznych warunkujących rozwój danego obszaru²². Rozwój ten definiowany jest z reguły jako wynik „pozytywnych zmian wzrostu ilościowego i postępu jakościowego w systemach gospodarczych, społecznych i przyrodniczych”²³. Samoistnie definicja taka nie jest właściwa w warunkach depopulacji, gdy długookresowo następuje spadek liczby ludności, czyli przeciwieństwo wzrostu ilościowego. Jest to zatem ważna przesłanka uznania, iż tradycyjne teorie rozwoju nie uwzględniają obserwowanych obecnie na terenie województwa opolskiego przemian ludnościowych. Dodatkowo tradycyjne teorie rozwoju regionalnego skupiają się na wyjaśnianiu przyczyn rozwoju i peryferyjności, nie mówiąc o tym, jak zainicjować rozwój.

O trudnościach odnośnie do możliwości przeciwdziałania depopulacji najlepiej świadczy skala zmian demograficznych, jakie musiałyby nastąpić, aby wystąpiła stabilizacja liczby ludności województwa

²¹ I. Kantor-Pietraga, *Systematyka procesu depopulacji miast na obszarze Polski od XIX do XXI wieku*, Wyd. UŚ, Katowice 2014; Wesołowska M., *Wsie zanikające w Polsce. Stan, zmiany, modele rozwoju*, Wyd. UMCS, Lublin 2018.

²² P. Churski, *Czynniki rozwoju regionalnego w świetle koncepcji teoretycznych*, Zeszyty Naukowe WSHE. T. 19, 2005, <http://www.staff.amu.edu.pl/~chur/bibliografia/CZYNNIKI%20ROZWOJU%20REGIONALNEGO%20.pdf> [dostęp: 01.10.2019]; A. Gałązka, *Teoretyczne podstawy rozwoju regionalnego – wybrane teorie, czynniki i bariery rozwoju regionalnego*. „Studia Biura Analiz Sejmowych”, Nr 1(49) 2017.

²³ Gałązka A., *Teoretyczne podstawy rozwoju regionalnego – wybrane teorie, czynniki i bariery rozwoju regionalnego*. „Studia Biura Analiz Sejmowych”, Nr 1(49) 2017

opolskiego. Poniżej przedstawiono szacunki bazujące o założeniu o jednoczynnikowości zmian²⁴. W roku 2018 w województwie opolskim, gdyby całość zmian prowadzących do utrzymania liczby ludności na niezmiennym poziomie zależała tylko od współczynnika dzietności, musiałby on wzrosnąć z 1,255 na 1,749. Z kolei w przypadku napływu, utrzymanie liczby ludności oznaczałoby konieczność zwiększenia liczby osób osiedlających się na terenie regionu z 11054 na 14440, czyli o 30,6%. Z kolei, jeśli za jedyny czynnik prowadzący do stabilizacji liczby mieszkańców uznać odpływ, liczba osób opuszczających region musiałaby się zmniejszyć z 12320 do 8944 osób, czyli o 27,5%.

W roku 2030 wielkości niezbędne do utrzymania stałości liczby mieszkańców będą zdecydowanie wyższe. Trzymając się oczekiwanych wartości dzietności oraz migracji wewnętrznych i zewnętrznych założonych w prognozie GUS z 2014 r., stabilizacja liczby ludności wystąpiłaby w sytuacji wzrostu współczynnika dzietności z 1,22 na 2,72, albo wzrostu napływu z 8871 na 15871 (+78,9%), albo spadku odpływu z 10948 na 3948 (-63,9%).

Skala niezbędnych zmian jest tak duża, iż jednoznacznie wskazuje na niemożność zatrzymania przemian demograficznych, co wskazuje na wagę działań minimalizujących skutki i dostosowujących się do zachodzących zmian. Nie jest to tylko specyfika województwa opolskiego, ale i wielu innych obszarów Europy.

Stąd też od wielu lat prowadzone są badania na temat specyfiki zarządzania regionami kurczącymi się, zwłaszcza z perspektyw utrzymania ich vitalności ekonomicznej²⁵ (pytanie badawcze: Czy i w jaki sposób województwo dostosowuje się do obecnej sytuacji demograficznej (powiązanej z procesem wyludniania się ludności i starzenia się społeczeństw?). W dalszej części raportu korzystano z wniosków płynących z tego podejścia, dlatego też poniżej zaprezentowano owe podstawowe rezultaty badań prowadzonych w tej właśnie perspektywie²⁶. Punktem wyjścia jest:

- 1) Oswojenie się z perspektywą zmniejszania się liczby ludności i potencjału gospodarczego, a w rezultacie odejście od dyskursu publicznego z dominacją myślenia w kategoriach „wzrostu”;
- 2) Konieczność myślenia długookresowego – z uwagi na prawdopodobną długotrwałość procesu depopulacji decydenci i planiści muszą ten proces uwzględniać w swoich pracach związanych przede wszystkim z infrastrukturą;

²⁴ Przyrost rzeczywisty to suma liczby urodzeń i napływu minus zgony i odpływu ($PR = U - Z + N - O$). W powyższych obliczeniach zakładano, iż przyrost rzeczywisty w danym roku wynosi zero, zaś osiągnięcie tego rezultatu wynika tylko ze zmian jednego z trzech czynników: urodzeń, napływu i odpływu migracyjnego. Dodatkowo, dla lepszego zobrazowania skali zmian związanych z rozrodnością informacje o liczbie urodzeń przekształcono na informacje o niezbędnym poziomie współczynnika dzietności zapewniającym daną liczbę urodzeń, zakładając równomierny w ujęciu względnym wzrost częściowych współczynników płodności w całym okresie rozrodczym.

²⁵ I. Katsarova (red.), *Regiony wyludniające się: nowy paradygmat demograficzny i terytorialny. Studium*, Parlament Europejski, Bruksela 2008, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/pe408928_ex_/pe408928_ex_pl.pdf [dostęp: 01.10.2019]; C. Martinez-Fernandez, N. Kubo, A. Noya, T. Weyman (eds.), *Demographic change and local development: Shrinkage, regeneration and social dynamics*, Paris 2012, OECD; C. Martinez-Fernandez, T. Weyman, J. van Dijk (eds.), *Demographic Transition, Labour Markets and Regional Resilience*, Springer, Cham 2017.

²⁶ EU Committee of Regions, *The impact of demographic change on European regions*, Brussels 2016, https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/Impact_demographic_change_european_regions.pdf [dostęp: 01.10.2019]; ESPON, *Shrinking rural regions in Europe. Towards smart and innovative approaches to regional development challenges in depopulating rural regions*, <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20Policy%20Brief%20on%20Shrinking%20Rural%20Regions.pdf> [dostęp: 01.10.2019]; ADAPT2DC, *European Strategy for regional responses to demographic changes*, https://www.soc.cas.cz/sites/default/files/publikace/europeanstrategy_adapt2dc.pdf [dostęp: 01.10.2019]; ADAPT2DC, *New innovative solutions to adapt governance and management of public infrastructures to demographic change*, https://www.soc.cas.cz/sites/default/files/publikace/adapt2dc_wp6_e-book_20140517.pdf [dostęp: 01.10.2019];

- 3) Lepsze współdziałanie pomiędzy JST – zarówno w celu obniżenia kosztów i poprawy jakości dostarczanych usług publicznych, jak i z uwagi na konieczność uwzględniania zmian zachodzących na terenach sąsiednich w lepszym zarządzaniu danego obszaru;
- 4) Preferencje dla „compact growth”, tj. rozwoju skoncentrowanego na relatywnie gęsto zaludnionych obszarach bez zachęcania do nadmiernego rozpraszania się ludności, w tym i do suburbanizacji;
- 5) Holistyczne myślenie uwzględniające współzależności pomiędzy prowadzonymi działaniami, zdające sobie sprawę z istniejących synergii.

Jak widać, powyższe podejście nie jest całkowicie oderwane od tradycyjnego myślenia o rozwoju regionalnym, albowiem bazuje na lepszym wykorzystaniu czynników endogenicznych, modyfikując jedynie myślenie o celach i możliwościach rozwojowych.

Praktycznymi zasadami wynikającymi ze stosowania powyższych zasad są:

- 1) Projektowanie działań przede wszystkim na bazie dostępnych na danym obszarze zasobów, z uwzględnieniem lokalnych interesariuszy, a zatem podejmowania działań z uwzględnieniem lokalnego kontekstu;
- 2) Wspieranie innowacji społecznych jako środka w lepszy sposób wykorzystującego lokalne zasoby;
- 3) Testowanie innowacyjnych narzędzi, zanim zostaną one wykorzystane powszechniej;
- 4) Stosowanie kompromisu pomiędzy podejściem holistycznym a rzeczywistością, wiodące w warunkach ograniczoności zasobów do prowadzenia działań priorytetowych w pierwszej kolejności;
- 5) Wykorzystywanie aktorów posiadających zróżnicowane zasoby, w tym większe wykorzystywanie mieszkańców jako współproducentów niektórych usług społecznych;
- 6) Korzystanie z podejścia partycypacyjnego umożliwiającego: a) korzystanie z wiedzy znajdującej się w posiadaniu różnych grup interesariuszy (dopasowanie działań do realnych potrzeb), b) korzystanie z różnorodnych zasobów znajdujących się w gestii różnych interesariuszy (umożliwiające władzom lokalnym ograniczanie nakładów finansowych, choć prowadzące do zwiększania własnego wkładu organizacyjnego); c) uwrażliwianie lokalnej społeczności na zachodzące zmiany demograficzne i ich konsekwencje; d) inicjowanie działań różnych interesariuszy; e) wzmacnianie zobowiązań interesariuszy do podjęcia działań i konsekwentnej ich realizacji.

Przedstawione powyżej zasady odnoszą się do różnych szczebli administracyjnych obszarów poddanych depopulacji, a tym samym – pomijając już zróżnicowanie lokalnych zasobów i lokalną, regionalną i krajową specyfikę kulturową – prowadzić mogą do różnych miksów narzędzi ukierunkowanych na przeciwdziałanie depopulacji, minimalizowanie jej skutków czy dopasowywanie się do nich. Przykładami wykorzystania powyższych zasad wśród jednostek administracyjnych różnego szczebla mogą być – wykorzystane jako case study w niniejszym raporcie – przykłady szwedzkiej gminy Åre (studium przypadku 1), hiszpańskiej prowincji Cuenca (studium przypadku 2) oraz niemiecki land Turyngia (studium przypadku 3) – zob. załącznik nr 3.

Case studies wskazują na następujące stosowane metody przeciwdziałania depopulacji, minimalizowania jej skutków i dostosowywania się do niej:

- Case study 1, szwedzka gmina Åre – wykorzystanie lokalnych zasobów wspomaganych subwencjami krajowymi do przekształcenia peryferyjnej lokalizacji (daleka północ kraju) w podstawowy potencjał rozwojowy dzięki inwestowaniu w całoroczną turystykę narciarską. Turystyka stała się punktem wyjścia dla rozwoju usług i handlu oraz umożliwiła uzyskanie środków na inwestycje infrastrukturalne i mieszkaniowe na rzecz mieszkańców,
- Case study 2, hiszpańska Prowincja Cuenca, Region Castilla–La Mancha - odbudowa potencjału społeczno-demograficznego obszarów włączonych do narzędzi zintegrowanego rozwoju terytorialnego za pomocą trzech czynników: cyfryzacji, pobudzania działalności gospodarczej i wspierania zrównoważonego wykorzystania dostępnych zasobów. Działania były ukierunkowane na wspieranie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, wspieranie przedsiębiorczości i wykorzystanie potencjału turystycznego regionu,
- Case study 3, niemiecki land Turyngia – skoncentrowanie się na rozwoju gospodarczym, przede wszystkim na zwiększeniu konkurencyjności przedsiębiorstw (w szczególności MŚP) i pobudzaniu innowacji poprzez inwestycje w badania i rozwój, oraz dostosowanie do zmian demograficznych, w takich sferach jak: jakość usług w sektorze publicznym, rynek nieruchomości, mobilność i infrastruktura transportowa. Ponieważ rynek pracy Turyngii podlega drenażowi wykwalifikowanych pracowników, czego podłożem są migracje i wysoka stopa bezrobocia, jako ważny czynnik poprawy sytuacji gospodarczej i pośrednio demograficznej traktowana jest poprawa kwalifikacji pracowników.

Metodologia podziału działań zaradczych

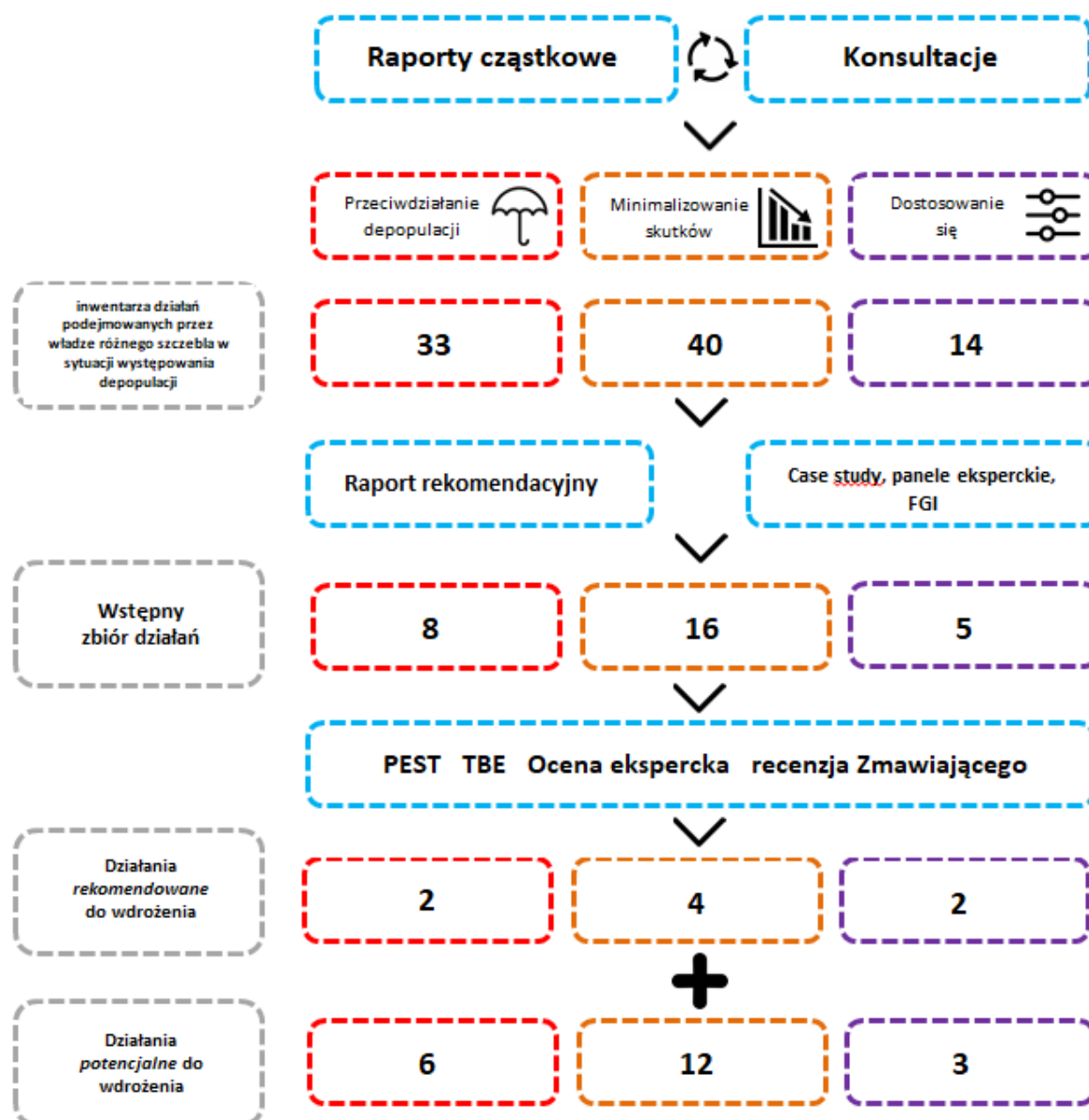
Punktem wyjścia opracowania listy działań zaradczych było skorzystanie ze znajdującego się w *Raporcie cząstkowym I* inwentarza działań podejmowanych przez władze różnego szczebla w sytuacji występowania depopulacji. Działania te zostały uzupełnione w trakcie równoległej przeprowadzanej kwerendy. Zbiór zgromadzonych działań została następnie podzielony na działania odnoszące się do 3 podzbiorów: działań ukierunkowanych na przeciwdziałanie depopulacji, działań mających na celu minimalizowanie jej skutków oraz działań o charakterze dostosowawczym do spadku liczby ludności. Dodatkowo, w ramach tych podzbiorów posłużono się dodatkowo podziałem odnoszącym się do obszarów analitycznych, jakim posługiwał się Zamawiający w OPZ.

Następnie na podstawie informacji o specyfice rozwoju demograficznego województwa opolskiego i scenariuszy rozwoju opracowanych na podstawie *Raportu cząstkowego II* oraz wyników badania FGI dokonano wstępnego wyboru instrumentów, jakie mogłyby być wdrażane na terenie regionu. Dodatkową pomocą w tym przypadku były spotkania z ekspertami oraz z pracownikami Urzędów Marszałkowskich odpowiedzialnych za współpracę z zespołem badawczym, przygotowującym niniejszy raport. Na tym etapie do listy dotychczasowych działań dochodziły nowe, sugerowane w trakcie spotkań.

Wreszcie na kolejnym etapie dokonano analizy PEST i TBE i na ich podstawie dokonano podziału wyodrębnionych wcześniej instrumentów, jakie mogłyby być wdrażane na terenie regionu, na 2 podgrupy: działania rekomendowane oraz rozwiązania możliwe do realizacji. Podstawowymi kryteriami w tym przypadku były: relacja koszty – oczekiwane rezultaty oraz realna możliwość

wdrożenia danego środka zaradczego. Metodologia doboru przedstawiona została na poniższym schemacie.

Rysunek 5. Schemat doboru działań rekomendowanych i możliwych do wdrażania



Źródło: opracowanie własne.

W przypadku wszystkich działań z powyższych dwóch grup przypisano je do poziomu samorządowego, który odpowiedzialny jest za ich wdrożenie oraz opisano w kolejnych częściach raportu koszty, korzyści oraz możliwości wdrożenia.



Rozdział III



**Działania rekomendowane do wdrożenia w
województwie opolskim z perspektywy zmian
demograficznych**

3. Działania rekomendowane do wdrożenia w województwie opolskim z perspektywy zmian demograficznych

C.3.1.b

Znajdujący się w raporcie zbiór działań, które mogłyby być wdrażane w województwie opolskim, zgodnie z metodologią doboru przedstawioną w poprzednim rozdziale, zostały poddane pod ocenę pod kątem możliwości wdrażania na terenie regionu przy uwzględnieniu zakładanych nakładów finansowych, oraz wymogów, jakie stoją przed wdrażającymi je JST, i ich potencjału w zakresie wdrażania, w tym ocena realnej możliwości wdrożenia. Na tej podstawie dokonano podziału wszystkich działań na 2 grupy: rekomendacje i działania możliwe do wdrożenia.

Poniżej skupiono się na prezentacji pierwszej grupy. Zostaną one przedstawione poprzez grupowanie w 3 zbiory: rozwiązań przeciwdziałających depopulacji, minimalizujących jej skutki oraz dostosowujących się do niej.

Przeciwdziałanie depopulacji

Rozwój usług związanych z opieką nad małym dzieckiem – wspieranie „miniżłobków” i opieki sąsiedzkiej na terenach wiejskich oddalonych od większych miejscowości, jak i finansowanie rodzicom opłat za pobyt dziecka w żłobku/ u opiekuna dziennego – działanie ukierunkowane na wzrost liczby klubów dziecięcych i opiekunów dziennych (tj. zgodnie z Ustawą z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 osób opiekujących się nie więcej niż 8 dzieci w wieku 20 tygodni – 3 lata, lub 4 lata gdy nie można zapewnić opieki przedszkolnej), składająca się z części: 1) akcja promująca zasady działalności tych form i możliwość dofinansowania z rządowego programu Maluch+ (ROPS), 2) wspieranie finansowe osób i organizacji zakładających te formy opieki – RPO, 3) organizacja bezpłatnych szkoleń dla chcących pracować w tych instytucjach osób nieposiadających wystarczających kwalifikacji zgodnie z art. 16 ustawy o żłobkach (kontynuacja projektu „Powrót do zatrudnienia”, tzw. opolska niania) – organizowane przez WUP we współpracy z PUP, finansowane ze środków własnych UMWO.

Adresaci: samorzady gmin, samorząd województwa

Uzasadnienie: według danych BAEL z I kwartału 2019 r. poziom aktywności zawodowej kobiet w wieku wykonywania opieki nad dziećmi na Opolszczyźnie był znacząco niższy niż średnia dla kraju (w województwie opolskim w wieku 25-34 70,2%, w wieku 34-44 77,0%, podczas gdy dla kraju ogółem wielkości te wynosiły 75,8% i 80,7%). Choć częściowo za niższą aktywność zawodową odpowiada nierejestrowana migracja, domniemywać można, iż przynajmniej częściowo odpowiada za to trudność godzenia ról rodzinnych i zawodowych. Ułatwienie godzenia tych ról powinno przyczynić się do zwiększonej gotowości do decydowania się na rodzicielstwo.

Zdaniem ekspertów dodatnio na atrakcyjność osiedleńczą danego regionu wpływa odpowiednia polityka rodzinna. Wśród jej podstawowych instrumentów można wskazać m.in. dostępną dla młodych ludzi opiekę nad dziećmi (DELF_3_O).

„Opolska Zielona Karta” – program ułatwień w pozyskiwaniu kwalifikacji niezbędnych przez imigrantów do szybkiego podjęcia pracy, takich jak: znajomość przepisów BHP, umiejętności językowych, kwalifikacji potrzebnych na rynku pracy, poprzez prowadzenie na wniosek osób fizycznych lub firm częściowo refundowanych intensywnych szkoleń indywidualnych lub dla małych grup (2-5 osób) wraz z przekazywaniem informacji o działaniach na rzecz imigrantów

podejmowanych przez urzędy, firmy konsultingowe, organizacje pozarządowe i kulturalne działające na terenie regionu. Działaniem wchodzącym w skład tego programu byłoby i ułatwienie zakładania działalności gospodarczej przez imigrantów (pomoc w formalnościach), tj. utworzenie w Opolskim Centrum Rozwoju Gospodarki stanowisk pracy, w których udzielana byłaby pomoc w utworzeniu i prowadzeniu działalności na pierwszych etapach w języku ukraińskim, rosyjskim, angielskim i niemieckim oraz opracowanie i wydrukowanie specjalnych kart dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą z podstawowymi informacjami odnośnie do warunków rozpoczynania i prowadzenia działalności gospodarczej w tych językach.

Adresaci: Wojewódzki Urząd Pracy, Powiatowe Urzędy Pracy, Opolskie Centrum Rozwoju Gospodarki, organizacje pozarządowe, firmy konsultacyjne

Uzasadnienie: w warunkach wzrastającej konkurencji o talenty region musi się włączać w działania zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i międzywojewódzkim. O ile w przypadku konkurencji międzyregionalnej można powiedzieć, iż wszystkie działania samorządu wojewódzkiego wpływające na podnoszenie jakości życia oddziałują na wzrost konkurencyjności, o tyle w przypadku konkurencji międzynarodowej działania takie są na etapie początkowym. Stąd też zasadne jest wdrożenie zogniskowanych działań ukierunkowanych na imigrantów.

	<p>W badaniu CAWI z przedstawicielami JST jako drugi w kolejności spodziewany skutek depopulacji ujęto pojawienie się imigrantów zarobkowych. Istotne są zatem działania ułatwiające ich integrację i adaptację w nowym środowisku pracy i zamieszkania.</p> <p>Eksperti podkreślają, że fakt podjęcia przez imigrantów pracy w regionie nie oznacza, że staną się jego mieszkańcami. Mogą zatem częściowo niwelować negatywne skutki depopulacji w obszarze rynku pracy, nie staną się jednak automatycznie elementem spowalniającym procesy depopulacyjne ((DELF_4_O). Aby tak się stało, konieczne są działania ułatwiające adaptację.</p>	
--	---	--

Minimalizowanie skutków depopulacji

Promowanie tych kierunków studiów z terenu regionu, które są kluczowe z punktu widzenia rozwoju (inteligentne specjalizacje) lub z punktu widzenia gwarancji dostarczania usług administracyjnych i społecznych, do dostarczania których zobligowane są jednostki samorządu terytorialnego – stałe działanie szkolnych doradców zawodowych oraz corocznie prowadzona akcja skierowana do uczniów dwóch ostatnich klas szkół średnich regionu prowadzona przez WUP we współpracy z Kuratorium Oświaty i OCRG.

Adresaci: średnie szkoły ponadpodstawowe, Wojewódzki Urząd Pracy, Kuratorium Oświaty, Opolskie Centrum Rozwoju Gospodarki

Uzasadnienie: strategia rozwoju regionu zakłada skoncentrowanie się na inteligentnych specjalizacjach, tj. specjalizacjach wymagających specyficznych kompetencji od osób w nich pracujących. Patrząc na polski rynek pracy, widać na nim długookresowy deficyt specjalistów w zakresie nauk technicznych, ścisłych, medycznych, a zatem tych nauk, których absolwenci są kluczowi dla rozwoju inteligentnych specjalizacji regionu. Z drugiej strony w przypadku szeregu usług społecznych widoczne jest wyraźne podwyższanie się typowego wieku osób je wykonujących, co w przyszłości zaowocować może problemami z ich dostarczaniem.

	<p>W badaniu CAWI z przedstawicielami JST jako spodziewany drugi w kolejności skutek depopulacji w obszarze edukacji i szkolnictwa wyższego wskazywano niewystarczającą liczbę studentów dla utrzymania infrastruktury uczelnianej. Zgodnie z opinią ekspertów mniejsza liczba osób wchodzących w wiek akademicki powoduje konieczność podjęcia działań zachęcających do studiowania w regionie zarówno młodzieży z województwa opolskiego, jak i z innych województw, a takim działaniem może być zaproponowanie unikatowych kierunków studiów (DELF_1_O, DELF_2_O).</p>	
--	---	--

Opracowanie kompleksowej oferty dla studentów i absolwentów Wydziału Lekarskiego UO – – promocja kierunku, w tym zwłaszcza wśród potencjalnych studentów z regionu, wraz z zapewnieniem dodatkowych stypendiów i miejsc realizacji stażu w regionie.

Adresaci: samorząd województwa, szpitale, Uniwersytet Opolski

Uzasadnienie: w warunkach starzejącej się populacji wzrastać będzie widoczny już obecnie deficyt kadr sektora ochrony zdrowia. Działanie ma na celu zwiększenie liczby lekarzy, którzy dzięki stypendiom, stażom i innym instrumentom zwiążą się z regionem.

	<p>W badaniu CAWI z przedstawicielami JST jako spodziewany drugi w kolejności skutek depopulacji w obszarze edukacji i szkolnictwa wyższego wskazywano niewystarczającą liczbę studentów dla utrzymania infrastruktury uczelnianej. Jako jedno z działań dostosowawczych podawano profilowanie programów edukacyjnych pod kątem lokalnych potrzeb i problemów (trzecie w kolejności wg najczęstszych wskazań) W województwie brakuje lekarzy, a wśród regionalnych inteligentnych specjalizacji ujęty został m.in. obszar zdrowia (produkty ochrony zdrowia).</p> <p>Uczestnicy wywiadów wskazywali na postępujący problem braku kadry lekarskiej, zwłaszcza specjalistów: <i>na szczecblu powiatów, tam już widać odpływ specjalistów np. do Opola. Właśnie niedawno dwóch znakomitych lekarzy odeszło, bo poszli do większych ośrodków. (IDI_16).</i></p> <p>Zdaniem ekspertów w kontekście zmian depopulacyjnych koniecznością wydaje się stworzenie systemu zachęt dla młodych lekarzy do pozostania w regionie lub przyjazdu z zewnątrz (DELF_1_O, DELF_2_O).</p>	
--	--	--

Utworzenie jednostek dostarczających usług „wytchnieniowych” przez PCPR lub przez inne podmioty – działanie umożliwiające osobom opiekującym się osobami długotrwale obłożnie chorymi zastępstwo raz na miesiąc na kilka godzin lub raz na 2 lata w dłuższym zakresie (do 2 tygodni), umożliwiające załatwienie spraw własnych, uczestnictwo w życiu rodzinnym, towarzyskim czy wyjazd na urlop.

Adresaci: samorzady powiatów, Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie, samorząd województwa

Uzasadnienie: starzenie się populacji jest głównym czynnikiem wzrostu liczby osób zależnych, wymagających stałej opieki. Chcąc unikać instytucjonalizacji owej opieki, niezbędne są działania wzmacniające potencjał opiekunów rodzinnych.

	Zwiększone obciążenie systemu pomocy społecznej z tytułu zapewniania opieki osobom starszym (w tym chorym i niepełnosprawnym) oraz brak wystarczającej ilości/ dostępności przestrzennej placówek pomocy społecznej to najczęstsze skutki depopulacji wskazywane przez badanych przedstawicieli JST (CAWI) w obszarze polityki społecznej i rodzinnej. Drugi w kolejności wśród koniecznych działań dostosowawczych był rozwój form wsparcia dla opiekunów osób starszych i niepełnosprawnych, którym jest m.in. opieka „wytchnieniowa”.	
--	--	--

Organizacja „Szkoły młodych liderów” oraz „Szkoły srebrnych liderów” – cykliczne szkolenie prowadzone przez ROPS w kilku największych miastach regionu dla osób chcących uzyskać wiedzę, jak założyć i prowadzić organizację młodzieżową lub senioralną i w jaki sposób uzyskać można dofinansowanie jej działalności.

Adresaci: samorząd województwa, organizacje pozarządowe, organizacje społeczne i polityczne

Uzasadnienie: działanie ukierunkowane na wzmocnienie lokalnych liderów środowisk młodzieżowych i senioralnych. Czynnikiem prowadzącym do rekomendowania tego programu jest potencjalnie wysoka relacja efektów do kosztów, związana z powstawaniem środowiskowych form samoorganizacji i samopomocy oraz długookresowym promowaniem samoorganizacji.

	Wśród działań wskazywanych przez przedstawicieli JST (CAWI) jako najważniejsze działanie dostosowawcze do zmian depopulacyjnych w obszarze jakości życia ujęto wsparcie lokalnych liderów / organizacji kulturalnych, społecznych.	
--	--	--

Dostosowywanie się do depopulacji

Powstanie platformy dyskusji o sposobach dostosowania się do przemian demograficznych –

Opolskie 2030+ - cykliczne forum samorządowe z udziałem przedstawicieli biznesu, mieszkańców, organizacji pozarządowych i nauki, poświęcone sposobom radzenia sobie z depopulacją na poziomie lokalnym i regionalnym w długim okresie połączone ze szkoleniami dla samorządowców z zarządzania kurczącymi się regionami i miastami – organizowane przez UMWO.

Adresaci: samorząd województwa, samorządy powiatów, samorządy gmin, organizacje pozarządowe, organizacje społeczne i polityczne

Uzasadnienie: działanie mające na celu uświadamianie lokalnym decydentom skali wyzwań związanych z depopulacją i popularyzowanie istniejących metod przeciwdziałania depopulacji, minimalizowania jej skutków i dostosowywania się do niej. Działanie to jest kluczowe z punktu widzenia długookresowego działania władz lokalnych.

	Podsumowując wyniki badania CAWI wśród przedstawicieli JST, można uznać, że zdają sobie oni sprawę z nadchodzących przemian, jednak świadomość w zakresie możliwych skutków oraz sposobów dostosowania się do nich nie jest wysoka, co powoduje konieczność realizacji takiego działania.) W badaniach jakościowych samorządowcy wskazywali m.in. na konieczność planowania działań w perspektywie wieloletniej, uwzględniającej potrzeby nie tylko obecne, ale i przyszłe (FGI_O_1).	
--	--	--

Budowanie zachęt do tworzenia związków międzygminnych, w tym w ramach ZIT, do realizacji wybranych usług publicznych – szkolenia z zakresu tworzenia i funkcjonowania związków międzygminnych (w tym Centrów Usług Społecznych zgodnie z ustawą z 19.07.2019 r.), ukierunkowanych na dostarczaniu wybranych usług publicznych.

Adresaci: samorząd województwa, samorządy gmin

Uzasadnienie: w nadchodzących latach zwiększy się liczba gmin o liczbie ludności niewystarczającej do samodzielnego dostarczania swym mieszkańcom szeregu wymagających dużych nakładów lub specyficznych kwalifikacji usług publicznych. Działanie ma na celu podwyższenie gotowości do budowania związków międzygminnych jako instrumentu poprawiającego efektywność gospodarowania gmin.

	<p>Niższe wpływy podatkowe oraz wzrost kosztów funkcjonowania JST, jednostek podległych oraz infrastruktury technicznej to dwa najczęściej wskazywane przez przedstawicieli JST prawdopodobne skutki depopulacji w obszarze funkcjonowania JST.</p> <p>Niższe wpływy do budżetów gminnych mocno podkreślano w badaniach focusowych (FGI_O_2), również eksperci byli zdania, że nastąpi wzrost obciążeń JST ze względu na stabilne koszty infrastruktury i koszt pracy przy zmniejszającej się liczbie osób obsługiwanych (DELF_4_O); przy założeniu stałego poziomu infrastruktury publicznej nastąpi wzrost wydatków budżetowych <i>per capita</i> (DELF_1_O).</p>	
--	---	--

Przedstawione powyżej rekomendowane działania poddane zostały następnie ocenie w zakresie:

- możliwości wdrożenia rekomendowanych działań przez województwo przy uwzględnieniu zakładanych nakładów finansowych;
- wymogów, jakie stoją przed JST i ocena ich potencjału w ww. zakresie, w tym ocena realnej możliwości wdrożenia

Tabela 1. Działanie 1: Rozwój usług związanych z opieką nad małym dzieckiem

Działanie 1: Rozwój usług związanych z opieką nad małym dzieckiem				
Odbiorca wsparcia / grupa docelowa rodzice z małymi dziećmi z województwa opolskiego				
Zasoby niezbędne do wdrożenia:	Potencjalne bariery i środki je eliminujące/łagodzące:	Determinanty skuteczności, efektywności i trwałości:	Koszty (w tym odwołanie do załącznika)	Korzyści
Zasoby instytucjonalne: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Samorząd województwa 	Bariera 1: brak zachęt/możliwości powrotu do pracy	Czynnik 1: silne oddziaływania innych czynników ograniczający	Szacunkowe koszty wdrożenia: Koszty uzależnione od skali działania. Przy rekomendowanej	Korzyść 1: zwiększenie liczby młodych rodziców podejmujących bądź kontynuujących zatrudnienie bądź prowadzenie działalności

<ul style="list-style-type: none"> Samorządy gminne OPS 	<p>dla kobiet po urodzeniu dziecka</p> <p>Eliminacja/złagodzenie</p>	<p>ch plany prokreacyjne, np. dekoniektury na rynku pracy</p>	<p>liczbie 300 utworzonych miejsc opieki w skali roku, koszt wyniesienie 3 mln zł.</p>	<p>gospodarczej</p>
<p>Zasoby kadrowe: Pracownicy samorządowi Pracownicy OPS</p>	<p>Kompleksowość działań na rynku pracy – więcej miejsc pracy wysokiej jakości</p>	<p>Czynnik 2:</p>	<p>Średni koszt utworzenia 1 miejsca opieki to ok. 10 tys. zł (na podstawie wyników konkursu MALUCH+ 2019). Założono utworzenie 300 miejsc opieki w ciągu roku (ok. 15 mini żłobków), szczególnie na terenach gmin, którym nie udało się pozyskać środków w ramach krajowego konkursu.</p>	<p>Korzyść 2: poprawa sytuacji na regionalnym rynku pracy - zwłaszcza wzrost aktywności zawodowej kobiet</p>
<p>Zasoby finansowe: Środki RPO, konkursy krajowe jako kontynuacja programu MALUCH+</p>	<p>Bariera 2: brak zainteresowania ofertą wskutek wyższych świadczeń socjalnych typu 500+</p>	<p>Czynnik 3:</p>		<p>Korzyść 3: Zwiększenie liczby urodzeń</p>
<p>Zasoby czasowe: działanie ciągłe, perspektywa długoterminowa</p>	<p>Eliminacja/złagodzenie</p> <p>Wzmocnienie działań na rzecz tworzenia w regionie miejsc pracy wysokiej jakości</p>	<p>Czynnik 4:</p>		<p>Korzyść 4: Poprawa atrakcyjności osiedleńczej województwa opolskiego</p>

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Działanie 2: „Opolska Zielona Karta”

Działanie 2: „Opolska Zielona Karta”				
Odbiorca wsparcia / grupa docelowa imigranci				
Zasoby niezbędne do wdrożenia:	Potencjalne bariery i środki je eliminujące/ łagodzące:	Determinanty skuteczności, efektywności i trwałości:	Koszty (w tym do odwołania załącznika)	Korzyści
Zasoby instytucjonalne: ■ OCRG	Bariera 1: Problemy natury organizacyjnej i finansowej (przeszkolenie pracowników,	Czynniki 1: odpływ imigrantów zarobkowych w związku z otwarciem od 1 stycznia 2020 roku niemieckiego rynku pracy	Szacunkowe koszty wdrożenia: Szkolenia Szkolenia – ok. 5 tys. zł / os. Koszt na podstawie średniej ceny specjalistycznych kilkudniowych szkoleń / szkoleń	Korzyść 1: Poprawa atrakcyjności osiedleńczej województwa i zwiększenie liczby imigrantów osiedlających się w regionie, co zniweluje procesy depopulacyjne
Zasoby kadrowe: Kadra (pracownicy) ORCG w ramach bieżącego zatrudnienia	zwiększenie zatrudnienia o osoby o odpowiednich kwalifikacjach Eliminacja/ złagodzenie	Czynniki 2:	zamieszczonych w Bazie Usług Rozwojowych. W cyklu rocznym przeszkolenie 200 osób. Utworzenie stanowisk pracy Utworzenie i utrzymanie 1 stanowiska przez rok na poziomie ok. 60 tys. zł. Szacunki na podstawie stawek przykładowych stawek wynagrodzeń początkujących pracowników administracji rządowej (m.in. raport Foksal). Założono utworzenie i utrzymanie 2 stanowisk.	Korzyść 2: poprawa sytuacji na regionalnym rynku pracy poprzez zapewnienie dostępu do wykwalifikowanych pracowników
Zasoby finansowe: Środki RPO	Bariera 2: możliwa niechęć do imigrantów Eliminacja/ złagodzenie	Czynniki 3:	stanowiska przez rok na poziomie ok. 60 tys. zł. Szacunki na podstawie stawek przykładowych stawek wynagrodzeń początkujących pracowników administracji rządowej (m.in. raport Foksal). Założono utworzenie i utrzymanie 2 stanowisk.	Korzyść 3: zwiększenie liczby mieszkańców regionu poprzez osiedlanie się imigrantów na stały pobyt wraz z rodzinami
Zasoby czasowe: działanie ciągłe, perspektywa długoterminowa	tworzenie korzystnego klimatu społecznego	Czynniki 4:		Korzyść 4:

a	o wokół imigrantów, ewentualna kampania społeczna przełamująca stereotypy i uprzedzenia		Opracowanie i wydruk materiałów informacyjnych 200 tys. zł szacunkowy koszt uwzględniający opracowanie treści, tłumaczenie na języki angielski / niemiecki / rosyjski / ukraiński, wydruk 1000 egzemplarzy w każdej z wersji językowych. Łączne koszty roczne realizacji programu w zaproponowanym kształcie 1,32 mln zł.	
---	---	--	---	--

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Działanie 3: Promowanie tych kierunków studiów z terenu regionu, które są kluczowe z punktu widzenia rozwoju (inteligentne specjalizacje) lub z punktu widzenia gwarancji dostarczania usług administracyjnych i społecznych, do dostarczania których zobligowane są jednostki samorządu terytorialnego

Działanie 3: Promowanie tych kierunków studiów z terenu regionu, które są kluczowe z punktu widzenia rozwoju (inteligentne specjalizacje) lub z punktu widzenia gwarancji dostarczania usług administracyjnych i społecznych, do dostarczania których zobligowane są jednostki samorządu terytorialnego				
Odbiorca wsparcia / grupa docelowa absolwenci szkół średnich z województwa opolskiego i innych województw				
Zasoby niezbędne do wdrożenia:	Potencjalne bariery i środki je eliminujące/łagodzące:	Determinanty skuteczności, efektywności i trwałości:	Koszty (w tym odwołanie do załącznika)	Korzyści
Zasoby instytucjonalne: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Samorząd województwa ▪ Szkoły wyższe z regionu 	Bariera 1: brak przygotowania uczelni do otwierania nowych, niszowych	Czynnik 1: konkurencja ze strony innych ośrodków akademickich, zarówno krajowych, jak i	Szacunkowe koszty wdrożenia: Wdrożenie 1 kierunku studiów oszacowano na poziomie 1 mln zł. Szacowanie kosztów na podstawie m.in. list	Korzyść 1: Większa liczba studentów kierunków, które są kluczowe z punktu widzenia rozwoju regionu lub z punktu widzenia dostarczania określonych usług

	kierunków	zagranicznych	projektów kierunków zamawianych oraz dofinansowania studiów w ramach programów NCBiR ²⁷ .	
Zasoby kadrowe: pracownicy samorządowi (odpowiedzialni za rozwój regionalny), kadra uczelni wyższych	Eliminacja/ złagodzenie	Czynnik 2:		Korzyść 2: Zmniejszenie poziomu migracji (poza region lub za granicę), zwłaszcza młodych ludzi i przyciąganie ludzi młodych spoza regionu
Zasoby finansowe: RPO, ewentualnie środki krajowe na tworzenie nowych kierunków studiów (np. POWER 3.1 realizowany przez NCBiR).	Bariera 2: brak wykwalifik owanej kadry do szkolenia np. zawodowe go Eliminacja/ złagodzenie	Czynnik 3:		Korzyść 3:
Zasoby czasowe: działanie ciągłe (corocznie aktualizowana oferta), perspektywa długoterminowa		Czynnik 4:		Korzyść 4:

Źródło: opracowanie własne.

²⁷ https://www.ncbr.gov.pl/fileadmin/user_upload/import/other/lista_rankingowa_duo_18.pdf [dostęp 01.10. 2019].

Tabela 4. Działanie 4: Opracowanie kompleksowej oferty dla studentów i absolwentów Wydziału Lekarskiego UO

Działanie 4: Opracowanie kompleksowej oferty dla studentów i absolwentów Wydziału Lekarskiego UO				
Odbiorca wsparcia / grupa docelowa absolwenci szkół średnich, szkoła wyższa (UO)				
Zasoby niezbędne do wdrożenia:	Potencjalne bariery i środki je eliminujące / łagodzące:	Determinanty skuteczności, efektywności i trwałości:	Koszty (w tym odwołanie do załącznika)	Korzyści
Zasoby instytucjonalne: <ul style="list-style-type: none"> Samorząd województwa Uniwersytet Opolski 	Bariera 1: Jeśli rynek pracy nie zapewnia dostatecznej liczby atrakcyjnych ofert pracy, działania tego rodzaju mogą okazać się nieskuteczne (nastąpi emigracja absolwentów)	Czynnik 1: konkurencja ze strony innych uczelni medycznych	Szacunkowe koszty wdrożenia: 100 – 200 tys. zł rocznie za promocję szkoły (m.in. wielojęzyczna strona WWW, aktywność w social mediach, udział w międzynarodowych targach edukacyjnych). Szacowanie kosztów na podstawie informacji przekazanych przez przedstawicieli szkół wyższych odpowiadających za działania promocyjne. Faktyczny koszt w bardzo dużym stopniu uzależniony od udziału w międzynarodowych targach i misjach wyjazdowych.	Korzyść 1: większa liczba studentów Wydziału Lekarskiego UO
Zasoby kadrowe: Pracownicy samorządu województwa i kadra UO	Eliminacja/łagodzenie zapewnienie dodatkowych stypendiów i miejsc realizacji stażu w regionie	Czynnik 2:	Średni roczny koszt stypendium 5 tys. zł / os. (na podstawie regulaminów	Korzyść 2: Większa liczba lekarzy w województwie opolskim, odmłodzenie kadry służby zdrowia

Zasoby finansowe: Budżety szkół wyższych przy ewentualnym wsparciu RPO.	Bariera 2: ograniczenia systemowe w zakresie udostępniania miejsc rezydenckich	Czynnik 3:	przyznawania stypendiów w wybranych uczelniach). Objęcie stypendiami min. 20 os.	Korzyść 3:
Zasoby czasowe: 2-3 lata	Eliminacja/złagodzenie	Czynnik 4:	łączne koszty roczne oszacowano na 300 tys. zł.	Korzyść 4:

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 5. Działanie 5: Utworzenie jednostek dostarczających usług „wytchnieniowych” przez PCPR lub przez inne podmioty

Działanie 5: Utworzenie jednostek dostarczających usług „wytchnieniowych” przez PCPR lub przez inne podmioty				
Odbiorca wsparcia / grupa docelowa osoby opiekujące się zależnymi osobami starszymi				
Zasoby niezbędne do wdrożenia:	Potencjalne bariery i środki je eliminujące/łagodzące:	Determinanty skuteczności, efektywności i trwałości:	Koszty (w tym odwołanie do załącznika)	Korzyści
Zasoby instytucjonalne: <ul style="list-style-type: none"> PCPR podmioty i instytucje pomocy społecznej, które w drodze konkursu (RPO WD) otrzymają dofinansowanie na realizację zadań dot. opieki wytchnieniowej 	Bariera 1: ograniczenia w dostępie do finansowania usług „wytchnieniowych” w gminach, zwłaszcza wiejskich Eliminacja/złagodzenie: Szersze	Czynnik 1:	Szacunkowe koszty wdrożenia: Kalkulacja oparta na stawkach obowiązujących w ramach Programu "Opieka wytchnieniowa" - edycja 2019. Założono objęcie usługami opieki min. 200 opiekunów na okres 2 tygodni każdorazowo w ciągu roku (maksymalna stawka dobowo to 180 zł). łączne koszty roczne	Korzyść 1: zwiększenie liczby osób opiekujących się osobami zależnymi podejmujących pracę lub inne aktywności

owej.	wykorzysta		oszacowano na 500	
Zasoby kadrowe: Pracownicy PCPR Osoby zatrudnione w podmiotach, które otrzymają dotację na realizację projektów	nie możliwości , jakie daje Program „Opieka wytchnieniowa”	Czynnik 2:	tys. zł.	Korzyść 2: poprawa sytuacji na regionalnym rynku pracy
Zasoby finansowe: Solidarnościowy Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, dedykowane działanie w ramach RPO	Bariera 2: Problemy z pozyskaniem wykwalifikowanych pracowników Eliminacja/złagodzenie	Czynnik 3:		Korzyść 3: Pomoc w opiece nad osobami starszymi dla członków ich rodzin, co sprawia, że staje się ona mniej uciążliwa; w dłuższym okresie czasu możliwe pozytywne oddziaływanie na atrakcyjność osiedleńczą regionu
Zasoby czasowe: 2-3 lata	<p>Odpowiednie oddziaływanie na rynek edukacyjny ; promocja kształcenia (w tym w szkołach wyższych) w zawodach związanych z opieką wytchnieniową</p> <p>Bariera 3: Trudności z dostępem do tej</p>	Czynnik 4:		Korzyść 4:

	<p>formy opieki osób z obszarów zagrożonych/ dotkniętych wykluczeniem komunikacyjnym</p> <p>Eliminacja/ łagodzenie :</p>			
--	--	--	--	--

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6. Działanie 6: Organizacja „Szkoly młodych liderów” oraz „Szkoly srebrnych liderów”

Działanie 6: Organizacja „Szkoly młodych liderów” oraz „Szkoly srebrnych liderów”				
Odbiorca wsparcia / grupa docelowa mieszkańcy województwa opolskiego				
Zasoby niezbędne do wdrożenia:	Potencjalne bariery i środki je eliminujące/ łagodzące:	Determinanty skuteczności, efektywności i trwałości:	Koszty (w tym do odwołania załącznika)	Korzyści
Zasoby instytucjonalne : <ul style="list-style-type: none"> ▪ ROPS 	Bariera 1: brak zainteresowania ze strony potencjalnych uczestników w szkoleniach Eliminacja/ łagodzenie	Czynniki 1: Zainteresowanie ofertą potencjalnych uczestników, odpowiednia promocja działania w zbiorowości regionu Czynniki 2:	Szacunkowe koszty wdrożenia: 850 tys. zł – 1 mln zł dla utworzenia jednej kompleksowej oferty edukacyjnej. Oszacowane na przykładzie wybranych projektów dotyczących opracowania programów kształcenia i realizacji działań dydaktycznych,	Korzyść 1: zwiększenie liczby inicjatyw wykorzystujących lokalny potencjał i wspierających rozwój (w tym inicjatyw senioralnych) Korzyść 2: zwiększenie poziomu partycypacji społecznej
Zasoby kadrowe: Pracownicy ROPS (Zwiększenie				

zatrudnienia				
Zasoby finansowe: RPO, środki na działalność statutową ROPS.	Bariera 2: Działanie jest związane z aktywnością obywateli, barierę stanowić więc może niska aktywność obywatelska mieszkańców regionu	Czynnik 3:	kursów, szkoleń dla seniorów (Działanie 3.1 Kompetencje w szkolnictwie wyższym, POWER) ²⁸ .	Korzyść 3: wspieranie rozwoju lokalnego poprzez pełniejsze wykorzystanie potencjałów rozwojowych
Zasoby czasowe: 2-3 lata	Eliminacja/złagodzenie	Czynnik 4:	Założono utworzenie i utrzymanie min. 3 szkół, co generuje roczne koszty na poziomie 3 mln zł.	Korzyść 4: poprawa jakości życia osób starszych
	Bariera 3: trudności z dostępem do tego działania przez osoby zamieszkujące obszary zagrożone/dotknięte wykluczeniem komunikacyjnym Eliminacja/złagodzenie : realizacja w sposób zapewniający			

	cy dostępność na tych terenach			
--	--------------------------------------	--	--	--

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 7. Działanie 7: Powstanie platformy dyskusji o sposobach dostosowania się do przemian demograficznych – Opolskie 2030+

Działanie 7: Powstanie platformy dyskusji o sposobach dostosowania się do przemian demograficznych – Opolskie 2030+				
Odbiorca wsparcia / grupa docelowa przedstawiciele JST z województwa opolskiego				
Zasoby niezbędne do wdrożenia:	Potencjalne bariery i środki je eliminujące/łagodzące:	Determinanty skuteczności, efektywności i trwałości:	Koszty (w tym odwołanie do załącznika)	Korzyści
Zasoby instytucjonalne: <ul style="list-style-type: none"> Samorząd województwa Samorząd gminne 	Bariera 1: Trudności organizacyjne Eliminacja/łagodzenie: odpowiednie zaplanowanie, szeroka konsultacja pomysłu/idei w środowisku JST	Czynniki 1: ograniczenia w dostępie do finansowania działań i instrumentów mających na celu dostosowanie się do depopulacji Czynniki 2: -	Szacunkowe koszty wdrożenia: Oszacowano roczny koszt funkcjonowania platformy dyskusji na poziomie 100 tys. zł rocznie. Uwzględniono m.in. koszty obsługi organizacyjnej, moderacji spotkań, organizacji sal, cateringu oraz ewentualne gratyfikacje i pokrycie kosztów podróży z tytułu udziału w spotkaniach.	Korzyść 1: realizacja w całym regionie działań mających na celu dostosowanie się do depopulacji
Zasoby kadrowe: Kadra samorządu województwa w ramach bieżących zadań				Korzyść 2: Uświadomienie samorządowców w zakresie skutków depopulacji
Zasoby finansowe: Środki statutowe JST	Bariera 2: Brak przekonania samorządowców o	Czynniki 3: -		Korzyść 3: poprawa efektywności funkcjonowania JST w obliczu depopulacji i jej konsekwencji
Zasoby		Czynniki 4:		Korzyść 4:

czasowe: 2-3 lata	potrzebie korzystania z takiej platformy	-		
	Eliminacja/ złagodzenie” odpowiednie przedstawienie problemu, uświadomienie wagi problemu			

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 8. Działanie 8: Budowanie zachęt do tworzenia związków międzygminnych, w tym w ramach ZIT, do realizacji wybranych usług publicznych

Działanie 8: Budowanie zachęt do tworzenia związków międzygminnych, w tym w ramach ZIT, do realizacji wybranych usług publicznych				
Odbiorca wsparcia / grupa docelowa przedstawiciele JST z województwa opolskiego				
Zasoby niezbędne do wdrożenia:	Potencjalne bariery i środki je eliminujące/ łagodzące:	Determinanty skuteczności, efektywności i trwałości:	Koszty (w tym odwołanie do załącznika)	Korzyści
Zasoby instytucjonalne: <ul style="list-style-type: none"> Samorząd województwa Samorząd gminne 	Bariera 1: trudność we wspólnym definiowaniu celów określonych działań Eliminacja/ złagodzenie: Analiza	Czynniki: 1: ograniczenie w dostępie do finansowania działań będących przedmiotem zainteresowania potencjalnych związków międzygminnych	Szacunkowe koszty wdrożenia: Koszt samego utworzenia związku międzygminnego jest marginalny, dalsze funkcjonowanie uzależnione bezpośrednio od przyjętej skali działalności realizowanych inwestycji.	Korzyść 1: zwiększenie efektywności organizacyjnej i finansowej administracji samorządowej w zakresie realizacji usług publicznych

	doświadczeń wcześniej zej współpracy między JST w regionie			
Zasoby kadrowe: Kadra samorządu województwa i samorządów gminnych		Czynnik 2:		Korzyść 2: Zmniejszenie kosztów jednostkowych realizacji tego typu usług
Zasoby finansowe: RPO, środki własne gmin	Bariera 2: problemy natury organizacyjnej, związane z przejmowaniem działań na obszarze określonej JST przez podmiot/-y należące do innej JST Eliminacja/ złagodzenie: Analiza doświadczeń wcześniej zej współpracy między JST w regionie	Czynnik 3:		Korzyść 3:
Zasoby czasowe: działanie ciągłe, perspektywa długoterminowa		Czynnik 4:		Korzyść 4:

Źródło: opracowanie własne.

3.1. Ocena logiki interwencji

W ramach przyjętego podejścia badawczego rekomendowane instrumenty zostały poddane analizie zgodnie z założeniami ewaluacji opartej na teorii (ang. *theory-based evaluation*). Tego rodzaju podejście w odniesieniu do programu czy też działania stawia sobie za cel udzielenie odpowiedzi na pytanie: dlaczego i w jaki sposób dana interwencja powoduje określone, zamierzone i niezamierzone, efekty? Innymi słowy, podejście to nie koncentruje się na zmierzeniu efektów, ale na zidentyfikowaniu mechanizmu zmiany – określeniu, dlaczego i jak działa interwencja, analizując logikę danego działania, która poprzez zaangażowanie w program określonych zasobów (podjęcia określonych działań), powinna przynieść określone wyniki. Jest to innymi słowy przestrzeń między faktycznym wkładem a oczekiwanym rezultatem programu.

Mając na uwadze powyższe, zastosowano w badaniu podejście właściwe dla ewaluacji opartej na teorii (theory-based evaluation, TBE) zaproponowane przez C.H. Weiss²⁹, które podkreśla rolę praktyki (wykorzystanie m.in. wiedzy, w jaki sposób dany program oddziaływał w innym kontekście na daną sytuację). Według definicji Weiss z 1995 roku teoria zmiany to zestaw założeń dotyczących „minikroków”, które prowadzą zarówno do osiągnięcia długoterminowego celu programu, jak i powiązań między działaniami programu a rezultatami, które pojawiają się na każdym z kroków podjętych w kierunku celu (ostatecznego efektu).

Mówimy zatem o teorii interwencji, która zakłada, że planowana interwencja ma doprowadzić do określonej zmiany, w tym przypadku w szeroko rozumianej strukturze demograficznej regionu, ale także jego ekosystemie społeczno-gospodarczym. Interwencja ta wynika z określonych przesłanek, które zostały zdiagnozowane m.in. w ramach opracowanych raportów cząstkowych (**teorie bazowe**). Istotnym elementem podejścia ewaluacji opartej na teorii jest implementacja proponowanych działań (**teoria wdrażania**), która obejmuje analizę wymogów operacyjnych niezbędnych do wdrożenia proponowanych działań i instrumentów. Zgodnie z logiką ewaluacji opartej na wiedzy interwencja publiczna bazująca na określonych przesłankach (teorie bazowe) i wdrażana w określony sposób (teoria wdrażania) powinna doprowadzić do osiągnięcia określonych efektów (**teoria zmiany**). W tym przypadku w najogólniejszym wymiarze mówimy o społeczno-ekonomicznym rozwoju regionu.

²⁹ C. H. Weiss, *Nothing as practical as good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families*, w: J. Connell i in. (red.), *New approaches to evaluating community*, The Aspen Institute, Washington DC 1995.

Tabela 9. Logika interwencji rekomendowanej dla województwa opolskiego

Potrzeby społeczno-gospodarcze	Rekomendacja/instrument	Produkty – bezpośrednie efekty podjętych działań (głównie elementy realizowanych działań)	Rezultaty – efekty (korzyści) związane z realizacją działań	Rezultat strategiczny (ostateczny długoterminowy cel działania)	Czynniki o charakterze zewnętrznym i ich potencjalny wpływ na efekty podejmowanych działań
Zaspokojenie potrzeb rynku pracy oraz wspieranie rozwoju gospodarczego	Promowanie tych kierunków studiów z terenu regionu, które są kluczowe z punktu widzenia rozwoju (inteligentne specjalizacje) lub z punktu widzenia gwarancji dostarczania usług administracyjnych i społecznych, do dostarczania których zobligowane są jednostki samorządu terytorialnego (konieczność zatrudniania osób o	- zwiększenie liczby studentów podejmujących studia na uczelniach w województwie opolskim na kierunkach kluczowych z punktu widzenia rozwoju	- zwiększenie liczby absolwentów uczelni z województwa opolskiego	- nowi mieszkańcy regionu bądź ograniczenie odpływu dotychczasowych - specjaliści dla regionalnego rynku pracy	- konkurencja ze strony innych ośrodków akademickich, zarówno krajowych, jak i zagranicznych

Potrzeby społeczno-gospodarcze	Rekomendacja/instrument	Produkty – bezpośrednie efekty podjętych działań (głównie elementy realizowanych działań)	Rezultaty – efekty (korzyści) związane z realizacją działań	Rezultat strategiczny (ostateczny długoterminowy cel działania)	Czynniki o charakterze zewnętrznym i ich potencjalny wpływ na efekty podejmowanych działań
	specyficznych uprawnieniach, np. absolwenci kierunku praca socjalna)				
Zwiększenie liczby osób zatrudnionych w regionalnej służbie zdrowia.	Opracowanie kompleksowej oferty dla studentów i absolwentów Wydziału Lekarskiego UO	- zwiększenie liczby studentów Wydziału Lekarskiego UO	- zwiększenie liczby lekarzy zatrudnionych w placówkach ochrony zdrowia w województwie opolskim	- zwiększenie dostępności usług medycznych poprzez poprawę dostępności do lekarzy w województwie opolskim	- konkurencja ze strony innych uczelni medycznych - ograniczenia systemowe w zakresie udostępniania miejsc rezydenckich
Lepsze wykorzystanie potencjału osób w wieku produkcyjnym, w przypadku których konieczność opieki nad osobami zależnymi ogranicza możliwości wykonywania aktywności zawodowej.	Utworzenie jednostek dostarczających usług „wytnieniowych” przez PCPR lub przez inne podmioty	- zwiększona liczba usług polegających na oferowaniu zastępstwa dla osób opiekujących się osobami długotrwale obłożnie chorymi	- zwiększenie liczby osób opiekujących się osobami podejmujących pracę lub inne aktywności	- poprawa sytuacji na regionalnym rynku pracy	- ograniczenia w dostępie do finansowania usług „wytnieniowych” w gminach, zwłaszcza wiejskich
Wspieranie aktywności zawodowej rodzin/osób	Rozwój usług związanych z	- zwiększenie liczby usług w zakresie	- zwiększenie liczby młodych rodziców	- poprawa sytuacji na regionalnym rynku	- silne oddziaływanie innych czynników

Potrzeby społeczno-gospodarcze	Rekomendacja/instrument	Produkty – bezpośrednie efekty podjętych działań (głównie elementy realizowanych działań)	Rezultaty – efekty (korzyści) związane z realizacją działań	Rezultat strategiczny (ostateczny długoterminowy cel działania)	Czynniki o charakterze zewnętrznym i ich potencjalny wpływ na efekty podejmowanych działań
opiekujących się małymi dziećmi, szczególnie kobiet	opieką nad małym dzieckiem	wspierania opieki nad małym dzieckiem (miejsca opieki, szkolenia, możliwości finansowania usług)	podejmujących bądź kontynuujących zatrudnienie bądź prowadzenie działalności gospodarczej	pracy - zwiększenie liczby urodzeń	ograniczających plany prokreacyjne, np. dekoniunktura na rynku pracy
Zaspokojenie potrzeb rynku pracy oraz wspieranie rozwoju gospodarczego poprzez wprowadzanie dla imigrantów ułatwień w zakresie podejmowania pracy, zakładania działalności gospodarczej czy osiedlania się	„Opolska Zielona Karta”	- zwiększenie liczby usług skierowanych do obcokrajowców zainteresowanych podjęciem zatrudnienia w regionie	- zwiększenie liczby obcokrajowców podejmujących legalne zatrudnienie lub podejmujących działalność gospodarczą	- poprawa sytuacji na regionalnym rynku pracy poprzez zapewnienie dostępu do wykwalifikowanych pracowników - zwiększenie liczby mieszkańców regionu poprzez osiedlanie się imigrantów na stały pobyt wraz z rodzinami	- odpływ imigrantów zarobkowych w związku z otwarciem od 1 stycznia 2020 roku niemieckiego rynku pracy
Wspieranie organizacyjnego i finansowego potencjału administracji	Budowanie zachęt do tworzenia związków międzygminnych, w	- szkolenia z zakresu tworzenia i funkcjonowania związków	- tworzenie międzygminnych związków celem realizacji	- zwiększenie efektywności organizacyjnej i finansowej	- trudność we wspólnym definiowaniu celów określonych działań

Potrzeby społeczno-gospodarcze	Rekomendacja/instrument	Produkty – bezpośrednie efekty podjętych działań (głównie policzalne elementy realizowanych działań)	Rezultaty – efekty (korzyści) związane z realizacją działań	Rezultat strategiczny (ostateczny długoterminowy cel działania)	Czynniki o charakterze zewnętrznym i ich potencjalny wpływ na efekty podejmowanych działań
samorządowej w zakresie przeciwdziałania skutkom depopulacji (dostosowania się do przemian demograficznych)	tym w ramach ZIT, do realizacji wybranych usług publicznych	międzygminnych	określonych zadań	administracji samorządowej w zakresie realizacji usług publicznych	- ograniczenie w dostępie do finansowania działań będących przedmiotem zainteresowania potencjalnych związków międzygminnych
Wspieranie rozwoju lokalnych potencjałów w zakresie kreowania działań w zakresie przeciwdziałania skutkom depopulacji, minimalizowania jej efektów oraz dostosowawczych	Organizacja „Szkoły młodych liderów” oraz „Szkoły srebrnych liderów”	- cykliczne szkolenia prowadzone przez ROPS w kilku największych miastach regionu dla osób chcących uzyskać wiedzę, jak założyć i prowadzić organizację młodzieżową lub senioralną i w jaki sposób uzyskać można dofinansowanie jej działalności	- zwiększenie liczby inicjatyw wykorzystujących lokalny potencjał i wspierających rozwój - zwiększenie poziomu partycypacji społecznej	- wspieranie rozwoju lokalnego poprzez pełniejsze wykorzystanie potencjałów rozwojowych	- brak zainteresowania ze strony potencjalnych uczestników szkoleń

Potrzeby społeczno-gospodarcze	Rekomendacja/instrument	Produkty – bezpośrednie efekty podjętych działań (głównie elementy realizowanych działań)	Rezultaty – efekty (korzyści) związane z realizacją działań	Rezultat strategiczny (ostateczny długoterminowy cel działania)	Czynniki o charakterze zewnętrznym i ich potencjalny wpływ na efekty podejmowanych działań
Wspieranie rozwoju lokalnych potencjałów w zakresie kreowania działań w zakresie przeciwdziałania skutkom depopulacji, minimalizowania jej efektów oraz dostosowawczych	Powstanie platformy dyskusji o sposobach reagowania na przemiany demograficzne – Opolskie 2030+	- cykliczne (np. coroczne) forum samorządowe z udziałem przedstawicieli biznesu, mieszkańców, organizacji pozarządowych i nauki, poświęcone sposobom radzenia sobie z depopulacją na poziomie lokalnym i regionalnym w długim okresie połączone ze szkoleniami dla samorządowców z zarządzania kurczącymi się regionami i miastami	- realizacja w całym regionie działań mających na celu przeciwdziałanie depopulacji, minimalizowanie jej skutków bądź dostosowawczych	- zahamowanie procesów depopulacyjnych	- ograniczenia w dostępie do finansowania działań i instrumentów mających na celu przeciwdziałanie depopulacji

Źródło: opracowanie własne

Logika proponowanej interwencji opiera się na dążeniu do oddziaływania na kwestie bazowe z punktu widzenia wpływania na potencjał osiedleńczy regionu. Idąc za konkluzją wynikającą z Raportu częściowego II kluczowym aspektem, który mógłby wpłynąć na powstrzymanie procesów depopulacyjnych, jest przede wszystkim oddziaływanie na procesy gospodarcze zachodzące w regionie. Stworzenie ekonomicznej bazy do budowania planów życiowych mogłoby zmniejszyć skalę migracji do innych regionów, choć pożądanym byłoby także nadanie regionowi w kontekście migracji funkcji regionu docelowego dla procesów osiedleńczych dla osób spoza województwa. Musiałoby się w dużej mierze wiązać z działaniami mającymi na celu wywołanie decyzji migracyjnych, np. wzmocnienie potencjału gospodarczego dającego atrakcyjne miejsca pracy czy troska o wysoki poziom szkolnictwa wyższego (przyciąganie studentów, którzy mogą stać się potencjalnie mieszkańcami regionu). Istotnym aspektem w tym zakresie jest także wzmocnienie potencjału administracji samorządowej w kontekście reagowania na procesy depopulacyjne zachodzące w regionie.

Potrzeby społeczno-gospodarcze regionu a rekomendowane instrumenty

Skuteczność proponowanych instrumentów należy rozpatrywać w kontekście szerszym niż szeroko rozumiane oddziaływanie na procesy depopulacyjne. Mają one bowiem uniwersalny charakter przejawiający się w pozytywnym oddziaływaniu w charakterze czynników rozwojowych. Wnioski o trafności powiązania proponowanych działań ze zidentyfikowanymi potrzebami społeczno-gospodarczymi dostarczają analizy opracowań poświęconych zagadnieniom rozwoju lokalnego i regionalnego. Jako ważny czynnik jest w tym kontekście chociażby traktowana funkcja akademicka regionu oraz aktywność szkół wyższych w zakresie przyciągania kandydatów do podjęcia nauki. Dostrzega się rolę uczelni jako czynników wpływania na otoczenie chociażby poprzez dostarczanie wykwalifikowanych kadr na potrzeby rynku pracy, źródło procesów innowacyjnych, a liczba nauczycieli akademickich czy liczba absolwentów szkół wyższych traktowane są jako mierniki kapitału intelektualnego³⁰. Trzeba również mieć na uwadze studentów jako potencjalnych mieszkańców miasta i regionu, a bez wątpienia jako konsumentów generujących popyt na określone dobra i usługi wytwarzane na rynku, a w określonym zakresie również potencjalnych przyszłych mieszkańców miasta i regionu³¹.

Rekomendowane instrumenty (produkty) a rezultaty bezpośrednie i strategiczne

Efekty działań należy rozpatrywać w dwóch kontekstach – rezultatów bezpośrednich oraz strategicznych. Podejmowane działania materializujące się w postaci produktów wywołują efekty w postaci poprawy sytuacji w określonych obszarach. Odnoszą się one w bezpośrednim w dużej mierze do korzystnych zmian na rynku pracy powodując poprawę sytuacji na rynku pracy poprzez zwiększenie obecności na rynku pracy określonych grup społecznych (kobiet, imigrantów), ale też zdolności administracji samorządowej do podejmowania działań rozwojowych wykorzystujących lokalny potencjał. Rezultaty strategiczne poza poprawą sytuacji na rynku pracy czy dostępu do określonych usług społecznych (np. w zakresie ochrony zdrowia) mają również na celu zmniejszenie dynamiki ubytku liczby ludności czy doprowadzenie do zmian w jej strukturze.

³⁰ Por. D. Jelonek, A. Mesjasz-Lech, *Rola uczelni wyższych w rozwoju regionu na przykładzie Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej. Perspektywa 20 lat doświadczeń*, "Przegląd Organizacji", Nr 8, 2017, s. 62; T. Nitkiewicz, P. Pachura, N. Reid, 2014, *An Appraisal of Regional Intellectual Capital Performance using Data Envelopment Analysis*, „Applied Geography”, Vol. 53, s. 246–257.

³¹ Po. A. Bajerski, *Student jako użytkownik miasta: brytyjskie doświadczenia studentyfikacji*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, t. 31, 2015, s. 47-56.

Determinanty skuteczności podejmowanych działań

Skuteczność podejmowanych działań, pomijając w tym miejscu ich adekwatność w odniesieniu do zdiagnozowanych uwarunkowań depopulacyjnych, podlega oddziaływaniu szeregu czynników, które mają swoje źródło również poza regionem. Zalicza się do tego grona m.in. konkurencja ze strony innych ośrodków akademickich o pozyskanie studentów czy innych regionów oferujących atrakcyjniejsze warunki zatrudnienia. W grupie determinant mogą się również znaleźć czynniki o charakterze ponadregionalnym i ponadnarodowym, jak koniunktura gospodarcza czy działania innych krajów, w tym przypadku chociażby Niemiec otwierających w większym stopniu swój rynek pracy na imigrantów. Możliwość oddziaływania na te czynniki jest ze strony samorządu województwa ograniczona, niemniej nie neguje to sensowności podejmowania rekomendowanych działań. Należy je bowiem upatrywać w szerszym kontekście kształtowania konkurencyjności regionu rozumianej jako zdolność do wytwarzania trwałego wzrostu w wartości dodanej i wynikającego stąd wzrostu regionalnego dobrobytu opartego na:

- sprawnym i efektywnym wykorzystaniu zasobów i zarządzania procesami gospodarczymi w gospodarce regionalnej,
- wykorzystaniu odpowiedniej kombinacji czynników wzrostu wewnętrznego i zewnętrznego, skierowanej m.in. na kształtowanie atrakcyjności regionu dla zagranicznych inwestorów oraz pobudzanie kreatywności i agresywności inwestorów miejscowych w celu zwiększenia ich możliwości ekspansji na rynku krajowym i zagranicznym,
- antycypacji i adaptacji do światowych trendów w rozwoju krajowym i zagranicznym³².

³² K. Żukrowska, *Umiędzynarodowienie produkcji a konkurencyjność* [w:] Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki Polski uwarunkowania i perspektywy, Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, seria: „Raporty. Studia nad konkurencyjnością z. 35, Warszawa 1995.



Rozdział IV



**Działania do potencjalnego wdrożenia w
województwie opolskim z perspektywy zmian
demograficznych**

4. Działania do potencjalnego wdrożenia w województwie opolskim z perspektywy zmian demograficznych



Jak już wspomniano, po dokonaniu doboru wstępnej listy działań, które z uwagi na specyfikę województwa opolskiego mogłyby potencjalnie być wykorzystane, dokonano wyboru tych, które – mając największe możliwości wdrożenia – zostały rekomendowane jako środki zaradcze. Pozostały materiał przedstawiono w niniejszym rozdziale, albowiem wśród pozostałych rozwiązań znajduje się wiele działań, jakie mogą być podejmowane w dalszej kolejności przez władze samorządowe różnych szczebli JST. Działania te zostały przedstawione, w celu zapewnienia jednorodności prezentowanego materiału, ponownie w podziale na wykorzystywane wcześniej trzy zbiory.

Działania przeciwdziałające depopulacji

Utrzymanie, tworzenie i promocja oferty unikatowych w skali kraju (lub – w odniesieniu do województw ościennych) kierunków studiów, które będą przyciągały młodzież spoza regionu oraz będą stanowić czynnik zatrzymujący młodzież w regionie – działanie powinno być powiązane z tworzeniem miejsc pracy wysokiej jakości odpowiadających zdobytemu na tych kierunkach wykształceniu, co jest warunkiem koniecznym podejmowania przez absolwentów decyzji o osiedleniu się lub pozostaniu w województwie opolskim. Jak wskazano w trakcie warsztatów:

Program promocji szkół wyższych Opolszczyzny w regionie, innych województwach i za granicą – akcja promocyjna organizowana przez szkoły wyższe lub ich grupy w przypadku promocji zagranicznej. Działania promocyjne powinny uwzględniać istniejące ograniczenia natury formalnej, co pozwoli zminimalizować ryzyko niepowodzenia.

Zwiększenie liczby pracowników Urzędu Wojewódzkiego, zajmujących się rejestracją oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi w celu przyspieszenia trwania tej procedury – współpraca z administracją państwową, środki kierowane na podstawie umowy.

Świadczenie części usług społecznych w języku imigrantów, tj. głównie po ukraińsku i rosyjsku – wsparcie dla samorządów, chcących dostosować język przekazywanych informacji do języka imigrantów (np. wersja urzędowych stron internetowych, możliwość wyboru innej niż polska wersji językowej podczas obsługi biletomatu w autobusie)

Program start-upów dla reemigrantów – dzięki któremu mogliby – np. w sytuacji kontynuacji działalności gospodarczej prowadzonej za granicą – uzyskać pomoc w zakresie prawnych odpowiedników w Polsce rozwiązań stosowanych w innych krajach lub uzyskać pomoc w założeniu nowej firmy, działanie WUP finansowane ze środków unijnych;

Wprowadzenie dodatkowych lekcji wyrównawczych z języka polskiego dla dzieci reemigrantów w opolskich placówkach edukacyjnych – często dzieci reemigrantów, które przyszły na świat w kraju docelowym emigracji (Niemcy, Holandia, Wlk. Brytania) posługują się językiem polskim niewystarczająco dobrze w porównaniu z rówieśnikami, co może utrudniać ich funkcjonowanie w polskich szkołach, co z kolei może przekładać się na opóźnienie decyzji o powrocie do kraju lub rezygnację z niej (W_O_P2).

Minimalizowanie skutków depopulacji

Identyfikacja zawodów deficytowych i nadwyżkowych w perspektywie roku 2025 i 2030 i opracowanie zaleceń dla szkolnictwa wyższego i zawodowego – organizowane z wykorzystaniem cyklicznego opracowania Ministerstwa Edukacji Narodowej *Prognoza*

zapotrzebowania na pracowników w zawodach szkolnictwa branżowego na krajowym i wojewódzkim rynku pracy i badań własnych przez WUP we współpracy z Kuratorium Oświaty i szkołami wyższymi, co przyczyni się do poprawy jakości kształcenia na poziomie średnim i wyższym.

Prowadzenie programów ukierunkowanych na aktywizację NEET (pełnoletniej młodzieży, która nie uczy się, nie podejmuje kształcenia zawodowego, ani nie pracuje) poprzez oferowanie m.in. praktyk zawodowych – wspólne działanie OPS, OHP i PUP, ukierunkowane na znalezienie relatywnie krótkotrwałych praktyk zawodowych – finansowane ze środków unijnych. Praktyki realizowane będą w podmiotach miejscowych, tj. zlokalizowanych na terenie województwa opolskiego;

Wsparcie regionalnego sektora kreatywnego opartego o unikatowe zasoby kulturowe dla realizacji potrzeb twórczych młodzieży, wzmocnienia potencjału rozwoju turystyki i promowania zatrudnienia w nowoczesnych sektorach przemysłu – organizowanie regionalnych wydarzeń ze stałym programem tematycznym na temat rzemiosła, techniki i przemysłu w oparciu o działania pilotażowe OCRG zrealizowane w ramach projektu InduCult2.0 z Programu Interreg CE.

Promocja wolontariatu, zwłaszcza wolontariatu sąsiedzkiego i senioralnego – dwuletnia kampania społeczna, prowadzona przez ROPS w porozumieniu z organizacjami korzystającymi z pracy wolontariuszy oraz – po pojawieniu się jako istniejącej formy – z Centrami Usług Społecznych;

Zwiększenie dostępności usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych, dla osób najstarszych – rozwój usług środowiskowych, półstacjonarnych (domy dziennego pobytu, Dziennych Domów/Klubów Senior+) – działanie polegające na: 1) upowszechnianiu przez ROPS informacji o środkach MRPiPS na tworzenie i funkcjonowanie Dziennych Domów/Klubów Senior+, 2) organizacji szkoleń dla samorządowców w zakresie tego, jak je tworzyć, 3) organizacji konkursów z RPO na szkolenia opiekunów i dostarczanie specjalistycznych usług opiekuńczych. Według opinii z warsztatów z dnia 20. 09. 2019 r.

Zwiększenie dostępności usług opiekuńczych dla osób najstarszych poprzez samoorganizację seniorów – wykorzystanie doświadczeń z programu „Seniorenwohngruppe Külz”, wskazanym jako jedna z rekomendacji w Załączniku nr 5 do Raportu częściowego 1. Program umożliwia Integrację społeczności wsi poprzez stworzenie przestrzeni otwartej dla wszystkich mieszkańców. W wyremontowanym budynku stworzono przestrzeń dla seniorów potrzebujących wsparcia w codziennym funkcjonowaniu – na te potrzeby można by wykorzystać nieużywany budynek pozostający w zasobach gminy. Seniorzy z danej miejscowości mogą korzystać z oferty dziennej, pobyków krótkoterminowych i wsparcia opiekuńczego. W działanie warto zaangażować lokalną(-e) organizację(-e) pozarządową(-e)³³;

Przygotowanie i wdrożenie pilotażowych programów teleopieki, wykorzystujących doświadczenia innych krajów, np. „Rozwój systemu teleopieki w Wielkiej Brytanii” czy „Ageing Related Support Systems for Healthy and Independent Living” (Niemcy), wskazane w Załączniku nr 5 do Raportu Częściowego I – objęcie systemem teleopieki mieszkańców wybranych gmin (np. tych demograficznie najstarszych), przetestowanie rozwiązań;

Promowanie idei zarządzania wiekiem w przedsiębiorstwach – 2-3-letnia akcja, ukierunkowana na zwiększanie świadomości pracodawców w zakresie problemów z niedostatkami pracowników, wskazująca na korzyści z zatrudniania starszych pracowników oraz dostarczająca wiedzy na temat zarządzania wiekiem jako narzędzia ułatwiającego przez starszego pracownika dłuższe pozostanie w zakładzie pracy w warunkach uzyskania uprawnień emerytalnych, w tym stosowania mentoringu i

³³ Zbliżone są idee programu „Gemeinschaftlich wohnen, selbstbestimmt leben”, wskazanego w przywołanym Załączniku.

coachingu jako narzędzia kształcenia nowych pracowników – organizowana przez Wojewódzki Urząd Pracy przy współpracy z PUP finansowana ze środków unijnych;

Utworzenie portalu zarządzanie_wiekem.opolskie.pl – prowadzenie, w formie stacjonarnej i elektronicznej, platformy wymiany informacji niezbędnych do wdrażania zarządzania wiekiem. Zmierza ona do ułatwienia zainteresowanym pracodawcom pozyskania od wojewódzkich urzędów pracy informacji o:

- a) przyszłej sytuacji na lokalnym i regionalnym rynku pracy, w celu uświadomienia pracodawcom skali zachodzących w najbliższych latach zmian demograficznych, społecznych i ekonomicznych,
- b) produktach projektów zajmujących się zarządzaniem wiekiem, dotychczas realizowanych w Polsce i w danym regionie – istnieją dziesiątki podręczników, modeli wdrażania i innych rezultatów działań finansowanych ze środków publicznych, do których powinna być możliwość dotarcia bez ponoszenia trudu i poświęcania czasu niezbędnych do ich znalezienia, oceny jakości i przydatności; produkty takie powinny być jednak poszeregowane zgodnie z wielkością firmy, branżą i innymi ważnymi charakterystykami,
- c) bazie firm doradczych świadczących swe usługi bezpłatnie i odpłatnie; w wielu przypadkach niezbędna jest pomoc innych podmiotów – w takim przypadku baza zmniejszałaby koszty dotarcia, a ponieważ stanowiłaby gwarancję jakości uzyskanych usług,
- d) bazie bezkosztowych i niskokosztowych, wzorcowych rozwiązań – w przypadku np. zmiany organizacji pracy lub zmian projektowych w sytuacji wykonywania planowanych remontów; w przypadku gdy wdrażanie rozwiązań z zakresu zarządzania wiekiem wiązałoby się z niskimi kosztami, mogłoby to łagodzić opory przed ich wprowadzaniem,
- e) bazie regionalnych dobrych praktyk,
- f) Akcja „Zaplanuj swoją emeryturę” – propagująca planowanie pierwszych miesięcy na emeryturze, dostarczająca informacji o możliwościach pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, pracy sezonowej, wolontariatu, w tym poprzez utworzenie na portalu internetowym zakładki Praca 60+, umożliwiającej znalezienie pracy przez osoby mające uprawnienia emerytalne, które chciałyby podjąć pracę w niepełnym wymiarze czasu lub pracować sezonowo. Działanie takie może być prowadzone w ramach punktu obsługi seniora, w którym realizowane będą też działania informacyjne dla seniorów. Podczas dyskusji w trakcie focusów (FGI_O_1) wskazywano, że portal dot. zarządzania wiekiem to rozwiązanie dobre dla pracodawców, ale niekoniecznie dla seniorów, którzy nadal w większości przypadków nie korzystają z Internetu. W efekcie punkty takie mogłyby stanowić z jednej strony miejsca, w których realizowane będą działania edukacyjne, związane m.in. z korzystaniem z Internetu, z drugiej zaś – punkty, w których prowadzone będą działania informacyjne, pozwalające aktywnym seniorom znaleźć interesującą ofertę pracy, dowiedzieć się więcej nt. potencjalnego pracodawcy itp.

Dodatkową funkcjonalnością może być dodawanie ofert pracy dla osób w wieku emerytalnym, co pozwoli WUP na stworzenie bazy takich ofert. Konieczność posiadania takiej bazy, informacji o tego typu ofertach pracy wskazano podczas badań focusowych (FG_O_1)

Profilaktyka starzenia się – prowadzenie szeregu działań zmierzających do ograniczenia negatywnych skutków starzenia się, w tym zwłaszcza pogarszającego się stanu zdrowia i wycofania się z życia społecznego osób starszych. W ramach instrumentu proponowane są: (1) akcja promocyjna dotycząca zdrowego i aktywnego stylu życia, (2) szeroko rozumiana edukacja ustawiczna oraz (3) promocja i rozwój wolontariatu wśród osób starszych;

Organizacja Klubów Pracy 50+ – organizacja specjalnych klubów pracy dla osób starszych, umożliwiających uzyskanie informacji o poszukiwaniu pracy od rówieśników – organizowana przez Wojewódzki Urząd Pracy przy współpracy z PUP (działanie statutowe). Jest to działanie, które może stanowić uzupełnienie utworzonej bazy o ofertach pracy dla osób starszych.

Budowanie form współpracy z mieszkańcami zachęcających ich do dostarczania części zasobów niezbędnych do realizacji niektórych usług społecznych i publicznych – promocja podejmowania działań na rzecz lokalnych wspólnot (np. pomocy w wykonywaniu niewielkich remontów w szkołach, zgłaszania się na dyżury w szkolnych świetlicach przez osoby z rodzin dzieci uczęszczających do tej szkoły) – organizowane przez ROPS, finansowane ze środków unijnych; oraz wdrożenie w ramach wojewódzkiego budżetu obywatelskiego (<https://budzet.opolskie.pl>) programu pilotażowego wymagającego od osoby/podmiotu, zgłaszającego propozycję określenia wysokości wkładu własnego, np. w postaci czasu, jaki poświęcą na pomoc w realizacji zgłoszonego projektu.

Dostosowanie do depopulacji

Budowanie zachęt do tworzenia wspólnych centrów obsługi administracyjnej przez mniejsze gminy – propagowanie wśród gmin tworzenia centrów z możliwością pracy przez jednego pracownika w dwóch miejscach, umożliwiające w przypadku najmniejszych jednostek administracyjnych lepszy dostęp do specjalistów i pełniejsze specjalizowanie się pracowników w określonych sferach działań. Pracownicy pracowaliby w określonych dniach w budynkach tych gmin, które tworzą centra. Zgodnie z opinią wygłoszoną podczas warsztatów, pozwoli to na specjalizację pracowników (W_O). Działanie połączone z akcją promocyjną, obejmującą przygotowanie materiałów promocyjnych i rozesłanie ich do gmin (działanie w ramach statutowej działalności UMWO) oraz dofinansowanie w pierwszym etapie wdrażania kosztów dojazdów urzędników pomiędzy dwiema siedzibami, w których wykonywana jest praca – dofinansowanie ze środków unijnych;

Podkreślanie w programach rewitalizacyjnych w małych miastach działań na rzecz zwiększenia komunalnych zasobów mieszkaniowych – działanie gmin związane z rewitalizacją mające na celu zwiększenie liczby mieszkań, które byłyby priorytetowo wynajmowane dla młodych mieszkańców gminy;

Ukierunkowanie wsparcia na największe wsie w gminach, w celu utrzymania wysokiej koncentracji ludności (preferencyjne zasady dostępu do gminnych gruntów budowlanych) – działanie gmin, w tym pomoc finansowa z zakresie docieplenia budynku i podłączenia do mediów. Województwo w ramach wspomnianej wyżej platformy Opolskie 2030+ i prowadzonych tam szkoleń z zakresu zarządzania kurczącymi się regionami informuje o konieczności uchwalenia odpowiedniego gminnego programu w celu zmniejszenia prawdopodobieństwa problemów z RIO. i budowy lokalnego rynku na usługi i dobra. Dodatkowo powstanie specjalnych programów wspierających rozpoczęcie działalności gospodarczej – organizowane przez WUP we współpracy z PUP, finansowane ze środków unijnych.

Opis kluczowych charakterystyk odnoszących się do powyższych możliwych do wdrożenia działań z określeniem beneficjentów, adresatów i niezbędnych zasobów instytucjonalnych, kadrowych, finansowych i czasowych znajduje się w poniższym zestawieniu.

Tabela 10. Działania i instrumenty do potencjalnego wdrożenia w województwie opolskim

Obszar problemowy	Rekomendowane działanie	Grupa docelowa (główni beneficjenci)	Niezbędne zasoby			Kontynuacja „Opolskie dla rodziny”? (T/N)	Podmioty, na które oddziałuje projekt			
			instytucjonalne/kadrowe	finansowe ³⁴	czasowe		Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
I. PRZECIWDZIAŁANIE DEPOPULACJI										
Rynek pracy ; edukacja i szkolnictwo wyższe	Utrzymanie, tworzenie i promocja oferty unikatowych w skali kraju (lub – w odniesieniu do województw ościennych) kierunków studiów, które będą przyciągały młodzież spoza regionu oraz będą stanowić czynnik zatrzymujący młodzież w regionie	młodzież z woj. opolskiego i spoza regionu	Uczelnie wyższe województwa i z samorządami województwa	Ok. 1 mln zł na utworzenie i utrzymanie unikatowego kierunku studiów. Szacowanie kosztów na podstawie m.in. list projektów kierunków zamawianych oraz dofinansowania studiów w ramach programów NCBiR. ³⁵	2-3 lata	N	Szkoły wyższe	1	Szacunki własne.	Utworzenie jednego kierunku studiów w ciągu roku na jednej ze szkół wyższych.
							Młodzież/studenci	120	Zasady ustalania liczebności grup	Studenci uczestniczący w utworzonym

³⁴ W przypadku niektórych instrumentów zasoby finansowe są uzależnione od skali realizacji. Optymalnym byłoby obejmowanie jak największej liczby potencjalnych beneficjentów działania, niemniej jednak należy wziąć pod uwagę możliwości finansowe instytucji wdrażającej, a co za tym ograniczone możliwości wsparcia. Niektóre działania mogą być ponadto względem siebie konkurencyjne. Z tego względu dla oceny niezbędnych zasobów finansowych w przypadku niektórych działań wskazano koszt jednostkowy, rozumiany jako szacowany, średni koszt objęcia wsparciem w przeliczeniu na jednostkę (np. osobę, przedsiębiorcę). Szacowanie kosztów oparto przede wszystkim na analizie finansowej analogicznych/zbliżonych działań realizowanych w innych regionach. W przypadku braku dostępu do danych w tym zakresie, przyjęto wycenę ekspercką kosztów (ekspertów posiadających doświadczenie w projektowaniu i wdrażaniu polityk na poziomie regionów, m.in. w zakresie RPO czy też RSI).

³⁵ https://www.ncbr.gov.pl/fileadmin/user_upload/import/other/lista_rankingowa_duo_18.pdf [dostęp 01.10. 2019].

Obszar problemowy	Rekomendowane działanie	Grupa docelowa (główni beneficjenci)	Niezbędne zasoby			Kontynuacja „Opolskie dla rodziny”? (T/N)	Podmioty, na które oddziałuje projekt			
			instytucjonalne/kadrowe	finansowe ³⁴	czasowe		Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
									wykładowych i ćwiczeniowych na różnych uczelniach.	kierunku studiów (1 grupa wykładowa, 4 grupy ćwiczeniowe).
Edukacja i szkolnictwo wyższe, Rynek pracy	Program promocji szkół wyższych w Opolszczyźnie w regionie, innych województwach i za granicą	młodzież (z województwa opolskiego, innych regionów Polski i z zagranicy)	Uczelnie wyższe województwa we współpracy z samorządami województwa	100 – 200 tys. zł rocznie za promocję jednej szkoły (m.in. wielojęzyczna strona WWW, aktywność w social mediach, udział w międzynarodowych	2-3 lata	N	Szkoły wyższe	3	Szacunki własne.	Realizacja działań promocyjnych przez szkoły wyższe.
							Młodzież / absol	10 000 os.	Szacunki własne	Liczba osób, do których

Obszar problemowy	Rekomendowane działanie	Grupa docelowa (główni beneficjenci)	Niezbędne zasoby			Kontynuacja „Opolskie dla rodziny”? (T/N)	Podmioty, na które oddziałuje projekt			
			instytucjonalne/kadrowe	finansowe ³⁴	czasowe		Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
			tworzenie	targach edukacyjnych) ³⁶			węski szkolny średni		.	dotrzeć informacja w zakresie oferty szkół wyższych.
Rynek pracy	Zwiększenie liczby pracowników Urzędu Wojewódzkiego zajmujących się rejestracją oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi w celu przyspieszenia trwania tej procedury	imiigranci	urząd wojewódzki (administracja państwowa)	Utworzenie i utrzymanie stanowiska przez rok na poziomie ok. 60 tys. zł	działanie ciągłe, perspektywiczne długoterminowe	N	imiigranci	6000 os.	Szacunki własne (dziennicze obsłużonych zostanie dodatkowo 16 imigrantów x 250 dni pracujących)	Zwiększenie jakości obsługi imigrantów, przyspieszenie wydawania decyzji administracyjnych.

³⁶ Szacowanie kosztów na podstawie informacji przekazanych przez przedstawicieli szkół wyższych odpowiadających za działania promocyjne. Faktyczny koszt w bardzo dużym stopniu uzależniony od udziału w międzynarodowych targach i misjach wyjazdowych.

Obszar problemowy	Rekomendowane działanie	Grupa docelowa (główni beneficjenci)	Niezbędne zasoby			Kontynuacja „Opolskie dla rodziny”? (T/N)	Podmioty, na które oddziałuje projekt			
			instytucjonalne/kadrowe	finansowe ³⁴	czasowe		Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
									średnio w roku, co przekłada się na roczną liczbę ok. 6000 os.).	
Rynek pracy	Świadczenie części usług społecznych w języku imigrantów	imigranci	samorząd województwa	Realizacja działania trudna do wyceny, gdyż uzależniona jest od bardzo wielu parametrów (np. obsługiwane języki, tłumaczenie ustne, dokumenty, szkolenia urzędników, itd.) oraz skali wdrażania	2-3 lata	T	Pracownicy administracji samorządowej	20	Szacunki własne	Zwiększenie kompetencji językowych dla grupy pracowników.
Rynek pracy	Program start-upów dla	reemigranci	samorząd	50 tys. zł /	2-3 lata	N	reemigr	50	Szacunki	Wsparcie w

Obszar problemowy	Rekomendowane działanie	Grupa docelowa (główni beneficjenci)	Niezbędne zasoby			Kontynuacja „Opolskie dla rodziny”? (T/N)	Podmioty, na które oddziałuje projekt			
			instytucjonalne/kadrowe	finansowe ³⁴	czasowe		Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
	reemigrantów		województwa	wyinkubowanie jednego podmiotu. Dodatkowo koszty obsługi działania na poziomie ok. 20% ponad koszty inkubacji.			anci		własne.	zakresie otwarcia działalności gospodarczej.
Edukacja i szkolnictwo wyższe	Wprowadzenie dodatkowych lekcji wyrównawczych z języka polskiego dla dzieci reemigrantów w opolskich placówkach edukacyjnych	Nauczyciele, dzieci z reemigrantów	placówki edukacyjne we współpracy ze starostwami powiatowymi	Realizacja działania trudna do wyceny, gdyż uzależniona jest od bardzo wielu parametrów (np. długoterminowa liczba dzieci uczęszczających na zajęcia, koszty zatrudnienia nauczycieli) oraz skali wdrażania.	działanie ciągłe, perspektywiczne	N	Dzieci reemigrantów	200	Szacunki własne (pilotażowy program obejmujący ok. 10 klas w wybranych szkołach)	Zwiększenie dostępności polskich szkół.
II. MINIMALIZOWANIE SKUTKÓW DEPOPULACJI										

Obszar problemowy	Rekomendowane działanie	Grupa docelowa (główni beneficjenci)	Niezbędne zasoby			Kontynuacja „Opolskie dla rodziny”? (T/N)	Podmioty, na które oddziałuje projekt			
			instytucjonalne/kadrowe	finansowe ³⁴	czasowe		Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Edukacja i szkolnictwo wyższe, Rynek pracy	Identyfikacja zawodów deficytowych i nadwyżkowych w perspektywie roku 2025 i 2030 i opracowanie zaleceń dla szkolnictwa wyższego i zawodowego	młodzież z województwa opolskiego	samorząd województwa a we współpracy z WUP	Identyfikacja zawodów nadwyżkowych i deficytowych realizowane w ramach zadań statutowych WUP. Opracowanie raportu analitycznego na tej podstawie z częścią rekomendacyjną na poziomie ok. 100-150 tys. zł.	2-3 lata	N	Młodzież/absolwenci szkół podstawowych	1000 os.	Szacunki własne.	Większa świadomość przy wyborze kierunków studiów.
							Przedsiębiorcy	50	Szacunki własne.	Większa dostępność pracowników w określonych zawodach.
							Szkoły średnie w regionie	10	Szacunki własne.	Dopasowanie kierunków studiów do potrzeb rynku pracy.

Obszar problemowy	Rekomendowane działanie	Grupa docelowa (główni beneficjenci)	Niezbędne zasoby			Kontynuacja „Opolskie dla rodziny”? (T/N)	Podmioty, na które oddziałuje projekt			
			instytucjonalne/kadrowe	finansowe ³⁴	czasowe		Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Rynek pracy	Prowadzenie programów ukierunkowanych na aktywizację NEET (pełnoletniej młodzieży, która nie uczy się, nie podejmuje kształcenia zawodowego, ani nie pracuje) poprzez oferowanie m.in. praktyk zawodowych	młodzież z województwa opolskiego	WUP	15-30 tys. zł / os. wsparcie obejmujące m.in. opracowanie indywidualnego planu działania, szkolenia i staże zawodowe	2-3 lata	N	Młodzież NEET	100 os.	Szacunki własne.	Zwiększenie kwalifikacji, uzyskanie zatrudnienia.
							Przedsiębiorcy	20	Szacunki własne.	Organizacja praktyk Większa dostępność pracowników.

Obszar problemowy	Rekomendowane działanie	Grupa docelowa (główni beneficjenci)	Niezbędne zasoby			Kontynuacja „Opolskie dla rodziny”? (T/N)	Podmioty, na które oddziałuje projekt			
			instytucjonalne/kadrowe	finansowe ³⁴	czasowe		Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Jakość życia	Wsparcie regionalnego sektora kreatywnego opartego o unikatowe zasoby kulturowe dla realizacji potrzeb twórczych młodzieży, wzmocnienia potencjału rozwoju turystyki i promowania zatrudnienia w nowoczesnych sektorach przemysłu	mieszkańcy województwa opolskiego	Instytucje kultury we współpracy z samorządami wojewódzkimi	Jakość życia [R7]	Wsparcie regionalnego sektora kreatywnego opartego o unikatowe zasoby kulturowe dla realizacji potrzeb twórczych młodzieży, wzmocnienia potencjału rozwoju turystyki i	mieszkańcy województwa opolskiego	Instytucje kultury	3	Szacunki własne.	Jednostki zaangażowane bezpośrednio w realizację projektów.
							Mieszkańcy	1500	Szacunki własne	Liczba osób objęta zasięgiem działań w ramach realizowanych projektów.

Obszar problemowy	Rekomendowane działanie	Grupa docelowa (główni beneficjenci)	Niezbędne zasoby			Kontynuacja „Opolskie dla rodziny”? (T/N)	Podmioty, na które oddziałuje projekt			
			instytucjonalne/kadrowe	finansowe ³⁴	czasowe		Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
					promowania zatrudnienia w nowoczesnych sektorach przemysłu					
Polityka społeczna	Promocja wolontariatu	opiekunowie osób zależnych - osoby starsze	ROPS/ MOPS we współpracy z Centrami Usług Społecznych (jako forma, która powstanie)	100-300 tys. zł niezależnie od skali działań wykorzystanych mediów	2 lata	N	Seniorzy	500	Szacunki własne	Większa dostępność wolontariuszy do świadczenia pomocy w zakresie usług opiekuńczych.

Obszar problemowy	Rekomendowane działanie	Grupa docelowa (główni beneficjenci)	Niezbędne zasoby			Kontynuacja „Opolskie dla rodziny”? (T/N)	Podmioty, na które oddziałuje projekt			
			instytucjonalne/kadrowe	finansowe ³⁴	czasowe		Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
							Społeczność lokalna	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Aktywizacja lokalnych społeczności.
Rynek pracy, polityka społeczna	Zwiększenie dostępności usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób najstarszych – rozwój usług środowiskowych, półstacjonarnych (domy dziennego pobytu, Dziennych			Rynek pracy, polityka społeczna [R10, R11]	Zwiększenie dostępności usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług		Seniorzy	500	Szacunki własne	Większa dostępność wolontariuszy do świadczenia pomocy w zakresie usług opiekuńczych.

Obszar problemowy	Rekomendowane działanie	Grupa docelowa (główni beneficjenci)	Niezbędne zasoby			Kontynuacja „Opolskie dla rodziny”? (T/N)	Podmioty, na które oddziałuje projekt			
			instytucjonalne/kadrowe	finansowe ³⁴	czasowe		Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
	Domów/Klubów Senior+)				opiekuńczych, dla osób najstarszych – rozwój usług środowiskowych, półstacjonarnych (domy dziennego pobytu, Dziennych Domów/Klubów Senior+)		Społeczność lokalna	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Aktywizacja lokalnych społeczności.
Rynek pracy, jakość życia,	Przygotowanie i wdrożenie pilotażowych	i osoby starsze,	samorządy gminne we	Oszacowano koszty wdrożenia	działanie ciągłe,	N	Seniorzy / osoby	1000	Szacunki własne	Zwiększenie jakości życia

Obszar problemowy	Rekomendowane działanie	Grupa docelowa (główni beneficjenci)	Niezbędne zasoby			Kontynuacja „Opolskie dla rodziny”? (T/N)	Podmioty, na które oddziałuje projekt			
			instytucjonalne/kadrowe	finansowe ³⁴	czasowe		Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
polityka społeczna	programów teleopieki, wykorzystujących doświadczenia innych krajów	seniorzy	współpracy z samorządami wojewódzkimi	podstawie z jednej strony doświadczeń województwa, a z drugiej strony kosztów teleopieki oferowanej przez komercyjne podmioty (średnio ok. 500 zł rocznie / os.). Przyjęto skalę wdrożenia obejmującą kilkanaście do kilkudziesięciu gmin oraz 1000 osób.	perspektywa długoterminowa		wymagające opieki		na podstawie doświadczeń m.in. z woj. warmińsko-mazurskiego	i bezpieczeństwa użytkowników w systemu.
Rynek pracy	Promowanie idei zarządzania wiekiem w przedsiębiorstwach	Przedsiębiorstwa, seniorzy	przedsiębiorstwa we współpracy z samorządami	100-300 tys. zł zależnie od skali działań wykorzystanych mediów. Oszacowanie na	działanie ciągłe, perspektywa długoterminowa	N	Przedsiębiorcy	100	Szacunki własne	Liczba przedsiębiorstw, do których dotrze przekaz

Obszar problemowy	Rekomendowane działanie	Grupa docelowa (główni beneficjenci)	Niezbędne zasoby			Kontynuacja „Opolskie dla rodziny”? (T/N)	Podmioty, na które oddziałuje projekt			
			instytucjonalne/kadrowe	finansowe ³⁴	czasowe		Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
			wojewódzki m	podstawie średniego kosztu realizacji kampanii społecznych o regionalnym charakterze. Źródło szacunków odpowiedź Ministra Pracy i Polityki Społecznej na otrzymane zapytanie.	minowa					kampanii społecznej.
							Osoby starsze, w tym w wieku emerytalnym	1000	Szacunki własne	Liczba osób, do których dotrze przekaz kampanii społecznej.
Rynek pracy, srebrna gospodarka	Utworzenie portalu zarzadzanie_wiekem.opolskie.pl	pracodawcy z województwa opolskiego	WUP	Utworzenie portalu zależne od działania funkcjonalności, ok. ciągłe, 50-100 tys. zł. Roczne koszty utrzymania wa (koszty ICT oraz długoter aktualizacji treści) ok. 20-50 tys. zł.	minowa	N	Przedsiębiorcy	100	Szacunki własne.	Liczba przedsiębiorstw korzystających z portalu.
							Osoby starsze, w tym w wieku	3000	Szacunki własne.	Liczba osób starszych korzystających

Obszar problemowy	Rekomendowane działanie	Grupa docelowa (główni beneficjenci)	Niezbędne zasoby			Kontynuacja „Opolskie dla rodziny”? (T/N)	Podmioty, na które oddziałuje projekt			
			instytucjonalne/kadrowe	finansowe ³⁴	czasowe		Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
							emerytalnym			ch z portalu.
Rynek pracy, jakość życia, polityka społeczna [R16]	Profilaktyka starzenia się	Osoby starsze, seniorzy	samorządy gminne we współpracy z samorządami wojewódzkimi	Akcja promocyjna dotycząca zdrowego i aktywnego stylu życia / Promocja wolontariatu	Rynek pracy, jakość życia, polityka społeczna [R16]	Profilaktyka starzenia się	Osoby starsze, w tym w wieku emerytalnym	1000	Szacunki własne	Liczba osób, do których dotrze przekaz kampanii społecznej.
							Wolontariusze	1000	Szacunki własne	Liczba osób, do których dotrze przekaz kampanii społecznej.
Rynek pracy, srebrna gospodarka	Organizacja Klubów Pracy 50+	osoby w wieku 50+	WUP/PUP	150 tys. zł / klub ³⁷ do kilku mln zł zależnie od skali	2-3 lata	N	Seniorzy	100	Analizy zbliżonych działań	Aktywizacja seniorów w ramach

³⁷ <http://www.mopselk.naszops.pl/programy-i-projekty/projekt-utworzenie-klubu-senior>.

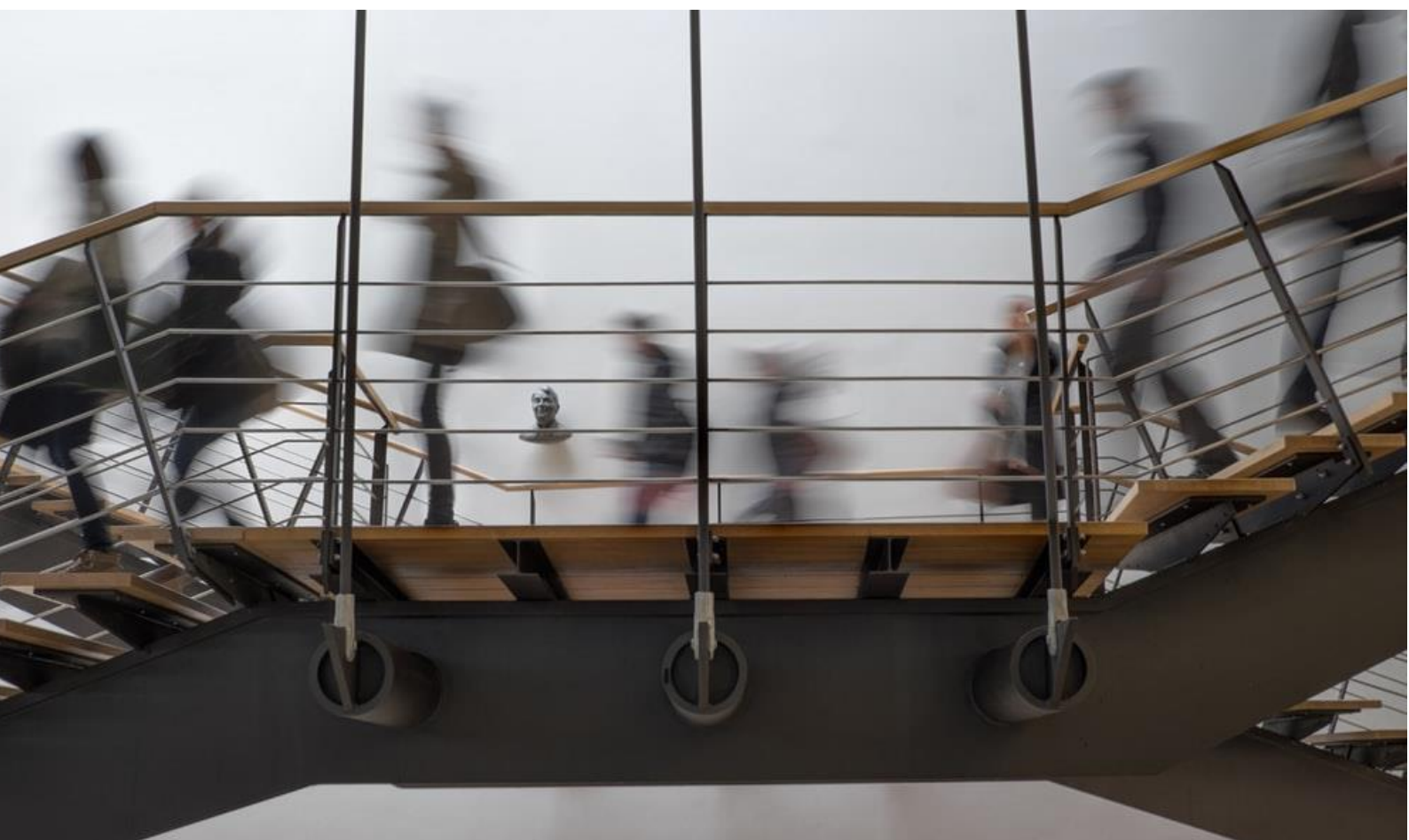
Obszar problemowy	Rekomendowane działanie	Grupa docelowa (główni beneficjenci)	Niezbędne zasoby			Kontynuacja „Opolskie dla rodziny”? (T/N)	Podmioty, na które oddziałuje projekt			
			instytucjonalne/kadrowe	finansowe ³⁴	czasowe		Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
				podejmowanych działań ³⁸					w ramach programu Senior+	tworzonych klubów.
Finanse i funkcjonowanie JST; Jakość życia	Budowanie form współpracy z mieszkańcami zachęcających ich do dostarczania części zasobów niezbędnych do realizacji niektórych usług społecznych i publicznych	mieszkańcy województwa opolskiego	ROPS	Koszt realizacji uzależniony od form współpracy i skali działania.	2-3 lata	N	Osoby starsze	300	Szacunki własne	
							Społeczność lokalna	10	Szacunki własne	
III. DOSTOSOWANIE SIĘ DO DEPOPULACJI										
Finanse i funkcjonowanie	Budowanie zachęt do tworzenia wspólnych centrów obsługi	mieszkańcy województwa	samorząd województwa	Koszt utworzenia samego jest marginalny, dalsze	2-3 lata	N	Samorządy	15	Utworzenie i utrzymanie	Zwiększenie możliwości realizacji

³⁸ https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=97177.

Obszar problemowy	Rekomendowane działanie	Grupa docelowa (główni beneficjenci)	Niezbędne zasoby			Kontynuacja „Opolskie dla rodziny”? (T/N)	Podmioty, na które oddziałuje projekt			
			instytucjonalne/kadrowe	finansowe ³⁴	czasowe		Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
ie JST	administracyjnej przez mniejsze gminy	opolskiego	a	funkcjonowanie uzależnione bezpośrednio od przyjętej działalności.			gminne		nie min. 5 związków w międzygminnych obejmujących średnio 3 gminy.	wspólnych inwestycji i świadczenia wybranych usług publicznych.
Funkcjonowanie i finanse JST	Podkreślanie w programach rewitalizacyjnych w małych miastach działań na rzecz zwiększenia komunalnych zasobów mieszkaniowych	w przedstawieli JST z województwa opolskiego	samorząd województwa	W ramach działalności podstawowej.	2-3 lata	N	Samorządy gminne	20	Szacunki własne	Zaakcentowanie kwestii budowania komunalnych zasobów mieszkaniowych w gminach z największym deficytem.

Obszar problemowy	Rekomendowane działanie	Grupa docelowa (główni beneficjenci)	Niezbędne zasoby			Kontynuacja „Opolskie dla rodziny”? (T/N)	Podmioty, na które oddziałuje projekt			
			instytucjonalne/kadrowe	finansowe ³⁴	czasowe		Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Jakość życia; Finanse i funkcjonowanie JST	Ukierunkowanie wsparcia na największe wsie w gminach, w celu utrzymania wysokiej koncentracji ludności	mieszkańcy i samorządy gmin wiejskich / mieszkańcy i samorządy wsi na obszarach szczególnie zagrożonych depopulacją	samorządy na obszarach szczególnie zagrożonych depopulacją we współpracy z WUP, PUP i samorządami województwa	Koszt uzależniony od skali i rodzaju działań (np. od działań promocyjnych, preferencyjnych możliwości zakupu nieruchomości będących w zasobach gmin, zwolnień podatkowych, itd.).	mieszkańcy i samorządy gmin wiejskich / mieszkańcy i samorządy wsi na obszarach szczególnie zagrożonych depopulacją	N	Samorządy gminne	5	Szacunki własne	Gminy w obrębie których mogłyby zostać realizowane pilotażowe działania wsparcia.

Źródło: opracowanie własne.



Rozdział V



Program „Opolskie dla rodziny” – ekspercka analiza
działań

6. Program „Opolskie dla rodziny” – ekspercka analiza działań.

Program Specjalnej Strefy Demograficznej w województwie opolskim. Opolskie dla rodziny (Dalej: Program) został przyjęty uchwałą zarządu województwa opolskiego z dnia 14 września 2014 r. i zakłada realizację „działań zmierzających do zapobieżenia niekorzystnej tendencji demograficznej polegającej na wyludnianiu się regionu (depopulacji).”

Celem Programu jest wzmocnienie i wykorzystanie potencjału demograficznego województwa opolskiego³⁹, a jego realizacja założona została poprzez „cztery pakiety tematyczne i inicjatywy wspierające. Pakiety stanowią priorytetowe obszary oddziaływania Programu i obejmują określone sfery życia społeczno-gospodarczego. Inicjatywy wspierające stanowią przedsięwzięcia, które uzupełniają pakiety i pośrednio wpływają na każdy z nich. Dla każdego pakietu zdefiniowano cele szczegółowe. Ich osiągnięciu służą działania rozumiane jako kierunki interwencji, które będą realizowane poprzez wdrażane typy projektów (rozwiązania) rozumiane jako narzędzia realizacji Programu⁴⁰”.

„W Programie przyjęto swoisty aksjomat, iż nie można skupić się na wybranych segmentach dotyczących danej populacji. Przyjęto zatem podejście holistyczne. Dla większej przejrzystości prac zbudowano (przyjęto) podział Programu na cztery pakiety działań, przy czym kluczowym jest pakiet związany z pracą i rodziną⁴¹”.

Cztery pakiety tematyczne wyznaczające priorytetowe obszary realizacji Programu to: **„Praca to bezpieczna rodzina”, „Edukacja a rynek pracy”, „Opieka żłobkowo-przedszkolna”** oraz **„Złota jesień”**. Do każdego z czterech pakietów przyporządkowano cele szczegółowe stanowiące uszczegółowienie celu głównego. Ich osiągnięcie umożliwiają działania – przyjęte kierunki interwencji, które dotyczą:

- **Pakiet I „Praca to bezpieczna rodzina”:** rynku pracy, przede wszystkim bezpieczeństwa zatrudnienia, społecznej odpowiedzialności biznesu, zwiększania atrakcyjności i liczby miejsc pracy, a także wzrostu przedsiębiorczości mieszkańców i aktywności inwestycyjnej,
- **Pakiet II „Edukacja a rynek pracy”:** dostosowania oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy oraz wzrostu umiejętności praktycznych uczniów i studentów,
- **Pakiet III „Opieka żłobkowo-przedszkolna”:** zwiększania dostępu do usług żłobkowo-przedszkolnych, rozwoju infrastruktury przyjaznej dzieciom i ich rodzicom/opiekunom oraz godzenia życia zawodowego i rodzinnego,
- **Pakiet IV „Złota jesień”:** zwiększania dostępu do usług dla osób starszych oraz aktywizacji tej grupy społecznej⁴².

Integralną część Programu stanowią inicjatywy wspierające realizację pakietów, skierowane bezpośrednio do rodzin i osób starszych i skupione na wzmocnieniu kondycji rodzin. Tworzeniu przyjaznego klimatu dla rodziny sprzyjać miało wprowadzenie na poziomie całego regionu Opolskiej

³⁹ Program Specjalnej Strefy Demograficznej w województwie opolskim. Opolskie dla rodziny, Opole 2014 (dokument elektroniczny: <https://dlaRodziny.opolskie.pl/wp-content/uploads/2017/10/Program-Opolskie-dla-Rodziny-OST.pdf>, dostęp: 25.11.2019), s.38.

⁴⁰ Ibidem, s. 36.

⁴¹ K. Szczygielski, *Opolska Specjalna Strefa Demograficzna [w:] Sytuacja demograficzna Śląska Opolskiego jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej*, red. J. Hryniewicz, A. Potrykowska, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2017, s. 99.

⁴² Ibidem, s. 39.

Karty Rodziny i Seniora⁴³. Program SSD mający charakter aplikacyjny został wprowadzony do realizacji w Ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014–2020, z określonym zabezpieczeniem finansowym przeznaczonym na jego realizację⁴⁴.

Przewidywane jako konsekwencja działań *Programu Specjalnej Strefy Demograficznej w województwie opolskim do 2020 r. Opolskie dla Rodziny* wzmocnienie potencjału demograficznego przewidywane było zarówno w aspekcie jakościowym (w obszarze przedsiębiorczości, innowacyjności, edukacji, kultury), jak i w ujęciu ilościowym – poprzez działania sprzyjające podejmowaniu decyzji o rodzicielstwie, zatrzymaniu mieszkańców w regionie oraz zachęcające ludzi z zewnątrz do zamieszkania w województwie. Z kolei wykorzystanie posiadanego potencjału demograficznego dotyczyć miało przede wszystkim aktywizacji społeczności regionalnej, zarówno w obszarze gospodarki, tj. aktywności inwestycyjnej, rozwoju przedsiębiorczości, jak i tworzenia atrakcyjnej oferty sektora usług i handlu. Równie ważna jest aktywizacja społeczna różnych grup wieku, a przede wszystkim osób starszych. Wzmocnienie i wykorzystanie potencjału demograficznego regionu możliwe jest poprzez działania aktywizujące rynek pracy w województwie opolskim i poprawę warunków życia w regionie.

W niniejszym miejscu dokonano oceny skuteczności w zakresie wzmocniania potencjału demograficznego, dokonując porównania rzeczywistych zmian demograficznych w sferze prokreacji, emigracji i imigracji z tymi założonymi w prognozie demograficznej GUS z 2014 r. Niestety wspomniany dokument strategiczny nie zawierał docelowych wskaźników demograficznych, odnoszących się do oczekiwanej liczby ludności i elementów ruchu naturalnego i migracyjnego, stąd też jest to jedyna, pośrednia metoda oceny skuteczności działań. Dodatkowo, ponieważ prognoza dla kraju ogółem i regionów okazała się niezgodna z rzeczywistymi zmianami (np. wzrost dzietności przekraczający ten przewidywany), dokonana została odpowiednia korekta uwzględniająca owe zmiany, zakładająca, że w przypadku regionu miałyby one taką samą skalę, jak w Polsce ogółem. Uznać bowiem można, że prognoza GUS mówi o pewnym bazowym wariancie oczekiwanych zmian, zaś wdrożenie SSD ową oczekiwaną zmianę miało skorygować.

Wspomniane współczynniki korygujące zostały obliczone jako ilorazy rzeczywistych i prognozowanych wartości dla Polski (tabela nr. 3), zaś ich wykorzystanie polegało na wymnożeniu ich przez wartości prognozowane dla regionu, w celu otrzymania informacji, jakiej wartości należałoby oczekiwać, gdyby zmiany na Opolszczyźnie miały taki sam charakter (kierunek i skala), jak w kraju ogółem (tabela nr. 4). Współczynnik korygujący W_k obliczony został zatem jako:

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ K. Szczygielski, *Opolska Specjalna Strefa...*, op. cit., s. 101.

$$W_k = \frac{\text{wartość rzeczywista}}{\text{wartość prognozowana}}$$

Następnie jego wartość wykorzystana została do obliczenia wartości skorygowanych dla województwa opolskiego. W tym celu odpowiednie wartości odnoszące się do liczby urodzeń i skali migracji w województwie opolskim pochodzące z prognozy ludnościowej GUS z 2014 r. zostały pomnożone przez powyższy wskaźnik korygujący po to, aby uzyskać informację o wartościach spodziewanych przy założeniu wystąpienia zmian takich samych co do kierunku i skali, jakie wystąpiły w przypadku całego kraju.

Tabela 11. Prognozowane (P) i rzeczywiste (R) liczby urodzeń i migracji wewnętrznych i zewnętrznych w Polsce w latach 2015-2018 oraz współczynniki korygujące (WK)

Rok	Urodzenia			Napływ			Odływ			Imigracja			Emigracja		
	P	R	WK	P	R	WK	P	R	WK	P	R	WK	P	R	WK
2015	353910	369308	1,0436	398670	387546	0,972	398671	387546	0,972	14592	12330	0,845	24389	28080	1,151
2016	348807	382257	1,096	389908	378196	0,970	389906	378196	0,970	15082	13475	0,893	24389	11970	0,491
2017	345929	401982	1,1626	385149	400352	1,04	385148	400352	1,040	15572	13324	0,856	24389	11888	0,487
2018	344983	388178	1,1256	380379	449771	1,182	380383	449771	1,182	16061	15461	0,963	24389	11849	0,486

Źródło: dane z bazy danych GUS Demografia i obliczenia własne

Tabela 12. Prognozowane (P), rzeczywiste (R) i skorygowane (S) liczby urodzeń i migracji wewnętrznych i zewnętrznych w woj. opolskim w latach 2015-2018

Rok	Urodzenia			Napływ			Odływ			Imigracja			Emigracja		
	P	R	S	P	R	S	P	R	S	P	R	S	P	R	S
2015	7703	8289	8038	9877	9298	9601,	0476	10108	10184	614	581	519	2517	2160	2898
2016	7513	8634	8233	9661	9007	9371	0246	9733	9938	635	362	567,	2517	1006	1235
2017	7383	9083	8579	9543	9389	9920	0121	10134	10521	655	401	560	2517	880	1227
2018	7302	8596	8216	9424	10600	11143	9997	11291	11821	676	454	651	2517	1038	1223
Razem	29901	34602	33067	38505	38294	40035	0840	41266	42463	2580	1798	2297	10068	5084	6581

Źródło: dane z bazy danych GUS Demografia i obliczenia własne

Dokonane szacunki dla lat 2015-2018, a zatem w okresie, w którym działał już program SSD, wskazują, iż liczba urodzeń była wyższa o 4,6% niż wartość skorygowana, napływ wewnętrzny był niższy o 4,3%, zaś odpływ o 2,8%. W przypadku migracji zagranicznych liczba imigrantów była niższa o 21,7%, zaś emigrantów o 22,8%. Pozytywnie zatem należy ocenić zmiany, jakie – przy dyskusyjnym założeniu, iż różnice pomiędzy wartościami skorygowanymi współczynnikami obliczonymi dla całego kraju, gdzie nie wdrażano odpowiednika programu SSD, a wartościami w Opolskiem w całości wynikają z tego programu – wystąpiły w przypadku liczby urodzeń oraz w przypadku migracji zagranicznych (ujemne saldo migracji wg prognozy -7488, po skorygowaniu -4286, a to rzeczywiste -3286). Negatywnie z kolei ocenić trzeba rezultaty w zakresie migracji wewnętrznych (saldo migracji prognozowane -2335, skorygowane -2428, rzeczywiste -2972), choć w sumie skutek odpływu ludności stracono jej znacznie mniej, niż wynikało to z prognozy.

Zakładając, iż powyższe rezultaty są konsekwencją prowadzonych na poziomie regionu działań, tj. *Programu Specjalnej Strefy Demograficznej w województwie opolskim do 2020 r. Opolskie dla Rodziny*, widoczne są wyraźne, choć umiarkowane, rezultaty prowadzonych działań. Wskazuje to na zasadność ich kontynuacji, a jednocześnie skłania do stwierdzenia, że działania warto definiować w sposób bardziej szczegółowy, zaś ich oczekiwane rezultaty – bardziej skwantyfikowany.

Poniżej przedstawiono w wersji tabelarycznej przegląd działań wchodzących w skład wspomnianych 4 pakietów Programu i w skład jego działań wspierających, ocenianych z punktu widzenia zasadności kontynuowania.

Tabela 13. Działania/inicjatywy wdrażane w ramach Programu „Opolskie dla rodziny” wraz z rekomendacjami odnośnie dalszego wdrażania

Pakiety/ inicjatywy	Działania/ inicjatywy	Typy projektów	Działanie rekomendowane do:			Uzasadnienie
			kontynuowania	modyfikacji	zaprzestania realizacji	
Pakiet 1. Praca to bezpieczna rodzina	1.1 Miejsca pracy	Wsparcie na starcie		+		Projekty z tego działania należą do grupy instrumentów mających na celu przeciwdziałania procesom wyludniania się. Oddziałując na rynek pracy wpływają na tworzenie ekonomicznej bazy zmniejszającej tendencje emigracyjne, jak również zachęcając do osiedlania się. Na uwagę zasługuje przy tym szerokie oddziaływanie projektów. Mamy tu bowiem zarówno działania wspierające rozwój przedsiębiorczości, procesy adaptacyjne, oddziałujące na potencjał inwestycyjny regionu czy podnoszenie skuteczności działania służb zatrudnienia. Tego rodzaju wieloaspektowe oddziaływanie bez wątplenia należy kontynuować z
		Promocja przedsiębiorczości		+		
		Stefa Inwestora	+			
		Objęcie udziałów w Wałbrzyskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej	+ ⁴⁵			
		Wsparcie typu outplacement	+			
		Profesjonalizacja usług publicznych i niepublicznych służb zatrudnienia		+		
		Ekonomia społeczna	+			

⁴⁵ Działanie zostało zakończone

Pakiety/ inicjatywy	Działania/ inicjatywy	Typy projektów	Działanie rekomendowane do:			Uzasadnienie
			kontynuowania	modyfikacji	zaprzestania realizacji	
		Gospodarka oparta na wiedzy	+			zastrzeżeniem, że konieczne jest zwrócenie większej uwagi na potencjał pracowników z zagranicy. W tym kierunku powinny pójść ewentualne modyfikacje działań skierowanych na rzecz rozwoju przedsiębiorczości czy wspieranie służb zatrudnienia.
	1.2 Opolski model odpowiedzialności za pracowników	Partnerstwo na rzecz społecznej odpowiedzialności biznesu			+	Z uwagi na pośredni charakter oddziaływania tego rodzaju działań sugeruje się zaprzestanie ich realizacji.
		Prorodzinna organizacja zatrudnienia i pracy		+		Rekomenduje się kontynuację usług związanych z opieką nad małym dzieckiem jako czynnik, który może przyczynić się do wzrostu aktywności zawodowej kobiet oraz – wzrostu atrakcyjności osiedleńczej regionu.
	1.3 Opolskie forum dialogu gospodarczego	Sieciowanie dla dialogu gospodarczego		+		Rekomenduje się skupienie na działaniach integrujących rynek pracy i edukacji (biznes i uczelnie/szkoły zawodowe).

Pakiety/ inicjatywy	Działania/ inicjatywy	Typy projektów	Działanie rekomendowane do:			Uzasadnienie
			kontynuowania	modyfikacji	zaprzestania realizacji	
						Oddziaływanie w tym aspekcie jest istotne z punktu widzenia dostosowania systemów kształcenia do potrzeb zmieniających się gospodarek. Działania powinny być podejmowane z uwzględnieniem potrzeb regionalnych inteligentnych specjalizacji.
		Mediacje dla biznesu			+	Z uwagi na pośredni charakter oddziaływania tego rodzaju działań sugeruje się zaprzestanie ich realizacji.
Pakiet II. Edukacja a rynek pracy	2.1 Opolski system rozwoju osobowego ucznia	Fascynujący świat nauki i technologii	+			Z uwagi na znaczenie procesów dostosowawczych systemów kształcenia do potrzeb rynku pracy oraz zmieniających się gospodarek rekomenduje się kontynuację wszystkich działań z Pakietu II. Na szczególną uwagę zasługują przy tym działania kompleksowe działania wspierające dzieci z rodzin imigranckich i reemigranckich, w tym
		Wybieram ścieżkę rozwoju zawodowego	+			
		Akademia talentów	+			
		Nauczyciel XXI wieku	+			
		Wspieramy najlepszych	+			

Pakiety/ inicjatywy	Działania/ inicjatywy	Typy projektów	Działanie rekomendowane do:			Uzasadnienie
			kontynuowania	modyfikacji	zaprzestania realizacji	
		Cyfrowa szkoła	+			m.in. w obszarze edukacji. Działania te są kluczowe m.in. z uwagi na rosnącą rolę obcokrajowców na regionalnych rynkach pracy i na tym zwróceniu szczególnej uwagi na ten aspekt powinny polegać ewentualne modyfikacje założeń programu w obrębie działania 2.4 (np. uwzględnienie potrzeb rodzin ukraińskich). Warto również zwrócić uwagę na kwestię dostosowania kwalifikacji do potrzeb rynku pracy, m.in. poprzez prognozy zapotrzebowania na określone zawody.
		Szkoła dla społeczności lokalnej	+			
		Region kompetentny językowo	+			
	2.2 Zawodowo przygotowani	Nowoczesna baza kształcenia praktycznego	+			
		Współpraca szkół z przedsiębiorstwami	+			
		Doskonała kadra zawodowa	+			
		Zintegrowane kształcenie zawodowe	+			
		Opolska gala młodych zawodowców	+			

Pakiety/ inicjatywy	Działania/ inicjatywy	Typy projektów	Działanie rekomendowane do:			Uzasadnienie
			kontynuowania	modyfikacji	zaprzestania realizacji	
		Edukacja dla pracy, praca po edukacji	+			
	2.3 Opolska szkoła przedsiębiorczości	Systemowy cykl zajęć wspierających edukację przedsiębiorczości	+			
		Wspieranie kadry realizującej edukację przedsiębiorczości	+			
		System wsparcia stypendialno-grantowego	+			
		Promowanie szkół odnoszących sukcesy w edukacji przedsiębiorczości	+			
	2.4 Przyjazna szkoła	Wspieranie nauczycieli w zakresie pracy z uczniami z rodzin reemigrantów i		+		

Pakiety/ inicjatywy	Działania/ inicjatywy	Typy projektów	Działanie rekomendowane do:			Uzasadnienie
			kontynuowania	modyfikacji	zaprzestania realizacji	
		imigrantów				
		System wsparcia edukacyjnego dla uczniów z rodzin reemigrantów i imigrantów		+		
	2.5 Ustawiczny rozwój	Kluczowe kwalifikacje	+			
	2.6 Edu-nawigator	System identyfikacji i prognozowania potrzeb kwalifikacyjno-zawodowych na rynku pracy	+			
Pakiet III. Opieka żłobkowo-przedszkolna	3.1 Już jestem – bezpieczna ciąża i poród	Kompleksowa opieka okołoporodowa	+			Podwyższanie się wieku matek i wzrost ciąż zagrożonych są czynnikami wpływającymi na zalecenie kontynuowania tego programu.
		Bezpieczny i komfortowy poród oraz opieka poporodowa	+			
		Jestem wcześniej	+			

Pakiety/ inicjatywy	Działania/ inicjatywy	Typy projektów	Działanie rekomendowane do:			Uzasadnienie
			kontynuowania	modyfikacji	zaprzeczenia realizacji	
		Wczesne wykrywanie wad rozwojowych u niemowląt i dzieci	+			
		Profilaktyka zakażeń wśród dzieci	+			
	3.2 Godzenie życia rodzinnego i zawodowego	Opiekun dzienny	+			Rekomenduje się kontynuację usług związanych z opieką nad małym dzieckiem jako czynnik, który może przyczynić się do wzrostu aktywności zawodowej kobiet oraz – pośrednio – wzrostu atrakcyjności osiedleńczej regionu.
		Opieka w żłobku/opieka w klubie dziecięcym	+			
		Opieka nad dzieckiem do lat 5, w tym przy zakładach pracy	+			
		Od średniaka do starszaka	+			
	3.3 Strefa małych stóp	Przyjazna przestrzeń publiczna	+			
		Instytucje przyjazne rodzicom z dzieckiem	+			

Pakiety/ inicjatywy	Działania/ inicjatywy	Typy projektów	Działanie rekomendowane do:			Uzasadnienie
			kontynuowania	modyfikacji	zaprzestania realizacji	
Pakiet IV. Złota jesień	4.1 Usługi dla seniorów	Klaster usług senioralnych		+		Działania zmierzające do zapewnienia kompleksowego wsparcia seniorów i przyczyniające się do wydłużenia ich okresu aktywności społeczno-zawodowej mają szczególne znaczenie dla starzejącego się społeczeństwa
		Nowoczesne placówki opiekuńcze		+		Rekomenduje się kontynuację działań w zakresie przewidzianej w programie opieki mobilnej i domowej, przy czym kładzie się nacisk na wykorzystanie doświadczeń innych krajów
		Krótkoterminowe placówki opiekuńcze		+		
		Opieka mobilna i domowa		+		
		Doskonalenie kompetencji osób świadczących usługi dla seniorów		+		
		Opolski bon dla seniora	+			Działania zmierzające do aktywizacji seniorów będą miały istotne znaczenie w kontekście procesu
	4.2 Aktywny senior	Animatorzy,	+			

Pakiety/ inicjatywy	Działania/ inicjatywy	Typy projektów	Działanie rekomendowane do:			Uzasadnienie
			kontynuowania	modyfikacji	zaprzestania realizacji	
		wolontariusze ds. seniorów				starzenia się społeczeństwa; pozwolą na wydłużanie aktywności społecznej seniorów, poprzez samoorganizację i wolontariat seniorów na rzecz seniorów odciążą inne sektory (pomoc społeczna, zdrowie)
		Integracja wewnątrz i międzypokoleniowa	+			
		Infrastruktura przyjazna seniorom	+			
		Kompetencje cyfrowe osób 50+	+			
Inicjatywy wspierające	1. Wspieramy rodzinę	Wspieranie rodzin oraz dzieci i młodzieży umieszczonej w pieczy zastępczej	+			Narastająca skala problemów rodzinnych (prowadząca do rozpadu wskutek rozwodu ok. 1/3 małżeństw na Opolszczyźnie) i wzrost liczby dzieci z poważnymi problemami zdrowotnymi i społecznymi (choroby, zaburzenia behawioralne) oddawanych do pieczy zastępczej wskazują konieczność kontynuacji tego programu.
		Wspieranie młodzieży usamodzielniającej się opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze lub inne formy opieki zastępczej	+			
		Lokalna sieć ośrodków	+			

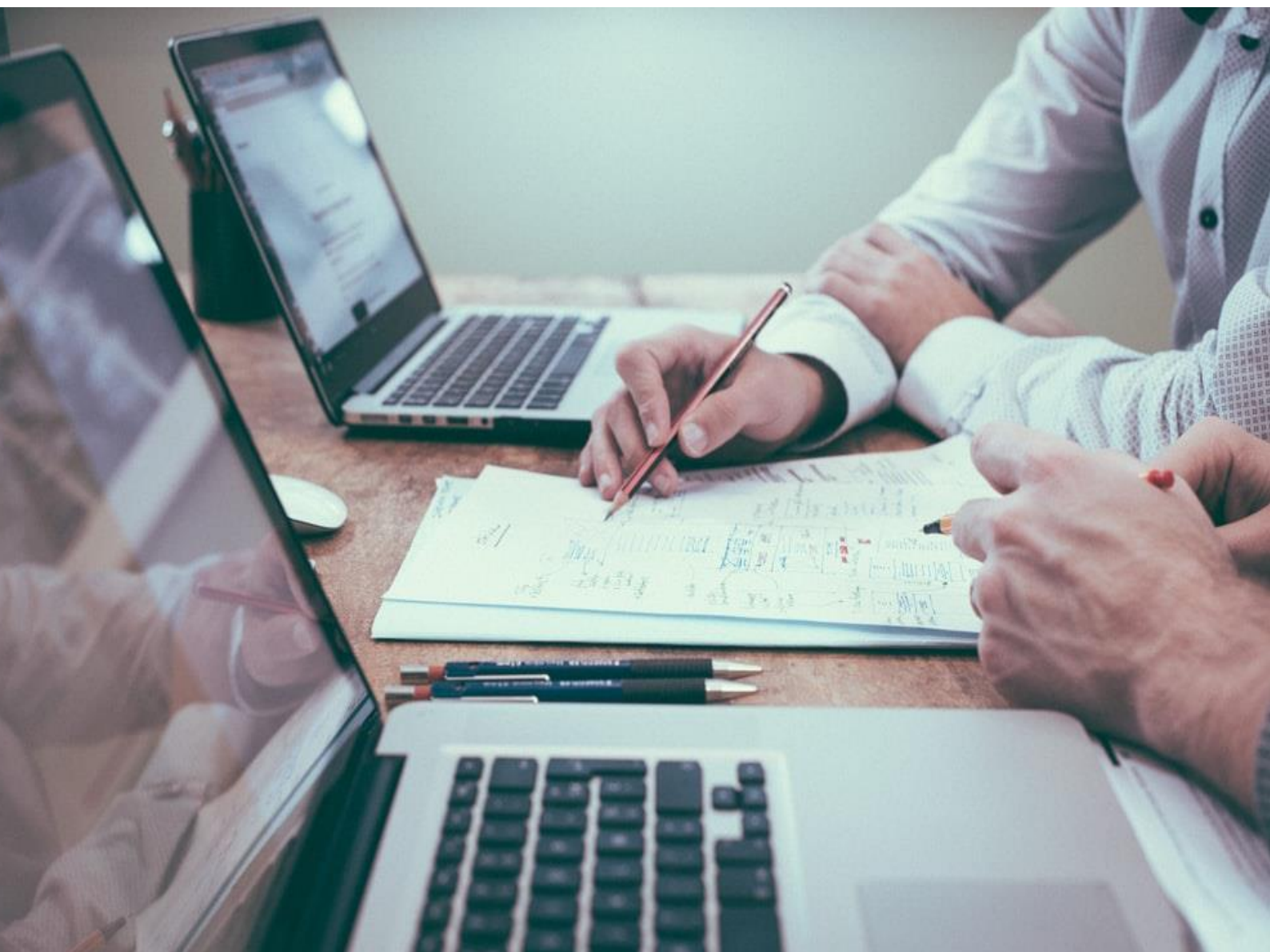
Pakiety/ inicjatywy	Działania/ inicjatywy	Typy projektów	Działanie rekomendowane do:			Uzasadnienie
			kontynuowania	modyfikacji	zaprzestania realizacji	
		wsparcia psychoedukacyjnego i terapeutycznego rodziny				
		Mediacje dla rodziny – narzędzie rozwiązywania konfliktów prawnych w rodzinie	+			
		Warunki dla rozwoju mieszkalnictwa	+			
	2.Opolska Karta Rodziny i Seniora	Opolska Karta Rodziny i Seniora	+			Działanie odznacza się dużą popularnością – zarówno po stronie adresatów, jak i firm oferujących zniżki, stąd też należy je kontynuować.
	3.Kierunek Opolskie	Punkt reemigracji	+			Działanie powinno być kontynuowane, choć w większym stopniu ukierunkowane na osoby długotrwale przebywające poza Polską.

Pakiety/ inicjatywy	Działania/ inicjatywy	Typy projektów	Działanie rekomendowane do:			Uzasadnienie
			kontynuowania	modyfikacji	zaprzeczenia realizacji	
		Repatriacja		+		W ostatnich latach region przyjmuje mniejszą liczbę repatriantów niż wynikałoby z jego liczby ludności (np. w 2017 11 osób, gdy do Polski napłynęło 525). Pomijając gminę Byczynę, reszta samorządów jest mało aktywna w tym względzie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Program Specjalnej Strefy Demograficznej w województwie opolskim. Opolskie dla rodziny*

W przypadku zdecydowanej większości działań wchodzących w skład Programu zalecić należy ich kontynuację, albowiem chodzi o działania ciągłe, związane z dostarczaniem usług społecznych odpowiadających na potrzeby wynikające z fazy życia jednostki i rodziny. Główne sugerowane zmiany odnoszą się do trzech obszarów. Po pierwsze, do silniejszego uwzględniania w prowadzonych działaniach tych ukierunkowanych na imigrantów. Sugestia ta ma charakter horyzontalny, odnosi się do wszystkich pakietów. Po drugie, w przypadku Pakietu I sugerowane jest ograniczenie się do działań, które bezpośrednio wpływają na rynek pracy, poprzez rezygnację z niektórych działań lub ich przeformułowanie. Po trzecie, w przypadku Pakietu IV proponujemy przeformułowanie stosowanych środków, tak aby w większym stopniu usługi na rzecz seniorów wykorzystywały dobre praktyki pochodzące z innych krajów, w tym większe zaangażowanie samopomocy i organizacji senioralnych.

Niezależnie od oceny skutków czysto demograficznych *Programu Specjalnej Strefy Demograficznej w województwie opolskim do 2020 r. Opolskie dla Rodziny* bez wątpienia przyczynia się on do osiągnięcia celu nadrzędnego – poprawienia jakości życia mieszkańców Opolszczyzny.



Rozdział VI



Model wdrażania działań i instrumentów

Propozycje rekomendowanych działań i instrumentów wpisują się w koncepcję zarządzania regionami i obszarami wyludniającymi się. Podejście to ma również swoje implikacje dla samego procesu wdrażania, który musi uwzględniać spektrum konsekwencji wynikających dla danego obszaru w efekcie zachodzenia procesów depopulacyjnych. Zmiany demograficzne (pod postacią zarówno ubytku ludności, jak i występujących niekorzystnych tendencji, jak starzenie się społeczeństwa), choć są bezpośrednim miernikiem procesów depopulacyjnych, to jednak nie są jedynymi konsekwencjami, które należy uwzględniać programując szeroko rozumiane działania dostosowawcze bądź przeciwdziałające pogłębianiu się procesów depopulacyjnych. Zmiany demograficzne prowadzą chociażby do zaniku vitalności ekonomicznej lokalnych i regionalnych ośrodków wzrostu w wyniku kurczenia się zasobów pracy, co ma swoje konsekwencje dla obszarów otaczających. Idąc dalej, możemy dopatrywać się przełożenia na wydolność władz lokalnych i regionalnych w kontekście zarządzania i stymulowania rozwoju jednostek administracji. Ich budżety są, bowiem ściśle uzależnione od potencjału gospodarki danego obszaru, co przekłada się chociażby na udziały w podatku dochodowym. Ubytek ludności i malejąca vitalność ekonomiczna w bezpośredni sposób ograniczają możliwości rozwojowe gmin. Dodatkowo starzenie się ludności skutkuje koniecznością zwiększania transferów na cele związane z pomocą społeczną.

Nakreślony w pewnym uproszczeniu obraz pokazuje sytuację wyjściową dla programowania interwencji publicznej w zakresie przeciwdziałania depopulacji, minimalizowania jej skutków bądź podejmowania działań dostosowawczych. Wdrażanie działań i instrumentów jest, bowiem ściśle powiązane z przeznaczaniem na ten cel określonych nakładów, co wobec kurczenia się populacji i malejących dochodów gmin rodzi istotne ograniczenia implementacyjne.

Ostatnim aspektem istotnym dla analizowanego zagadnienia jest kwestia oswojenia się władz lokalnych z perspektywą zmniejszania się liczby ludności i potencjału gospodarczego, a w rezultacie odejście od dyskursu publicznego z dominacją myślenia w kategoriach „wzrostu”. Takie podejście właściwe dla paradygmatu zarządzania regionami kurczącymi się powinno być punktem wyjścia dla wdrażania interwencji publicznej w tym zakresie. Wymaga bowiem spojrzenia na procesy rozwojowe w perspektywie pokolenia i podejmowania decyzji, które mogą mieć niekoniecznie pozytywny odbiór w społecznościach lokalnych (np. likwidacja bądź przekazywanie w prywatne ręce wybranych elementów infrastruktury obciążających budżety gminne kosztami utrzymania).

Opisane powyżej okoliczności stanowią punkt wyjścia do opracowania modelu interwencji mającej na celu przeciwdziałanie depopulacji, minimalizowanie skutków wyludniania się bądź dostosowanie do sytuacji. Model ten opisuje logikę procesu wdrażania proponowanych rozwiązań, prezentuje poszczególne jego składowe, jak również występujące pomiędzy nimi zależności. Proponowany model bazuje na przenikaniu się kilku wymiarów charakteryzujących zasoby oraz działania, jakie powinny zostać podjęte. Opisuje je prezentowana dalej tabela, zgodnie z którą model procesu interwencji można opisać za pomocą 6 obszarów:

Strategiczny wymiar interwencji	
Terytorialny wymiar interwencji	Charakter inicjatyw
Uczestnicy procesu	Źródła finansowania
Monitoring efektów	

Tabela 14. Model wdrażania interwencji odpowiadającej na procesy wyludniania się w województwie opolskim

Strategiczny wymiar interwencji	wymiar	Terytorialny wymiar interwencji	Charakter inicjatyw	Uczestnicy procesu	Źródła finansowania
Strategie rozwoju na różnym szczeblu administracji samorządowej				Mieszkańcy	Budżety samorządowe oraz budżety samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym środki uruchomione z porozumień terytorialnych
Diagnozy potencjałów rozwojowych gmin i powiatów		Samorząd gminny/ Powiatowy	Inicjatywy odgórne	Szeroko rozumiany sektor publiczny: - władze samorządowe różnych szczebli- lokalne i regionalne jednostki samorządowe (PUP/WUP, instytucje kultury, szkoły, podmioty ochrony zdrowia etc.)	Programy krajowe (Program Maluch+, Program Mieszkanie+, Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, Program „Czyste powietrze” etc.)
Programy rewitalizacji		Samorząd województwa	Inicjatywy oddolne	NGO (np. Lokalne Grupy Działania	Programy UE ⁴⁶
Programy funkcjonalne (np. oddziałujące na rynek pracy, pomoc społeczną, kulturę etc.)		Obszary Funkcjonalne	Partnerstwo publiczno-prywatne	Szkoły wyższe	Fundusze i programy Banku Gospodarstwa Krajowego
Program przeciwdziałania procesom wyludniania (na poziomie regionu)		Związki gmin depopulacyjnych		Lokalni liderzy	Lokalne i regionalne fundusze celowe
				Biznes (sektor prywatny)	

Źródło: opracowanie własne

⁴⁶ W perspektywie finansowej 2014-2020 dofinansowanie różnego rodzaju działań jest możliwe w ramach regionalnych (RPO Województwa Opolskiego) oraz krajowych programów operacyjnych (Program Wiedza Edukacja Rozwój, Program Inteligentny Rozwój, Program Polska Cyfrowa, Program Infrastruktura i Środowisko).

Strategiczny wymiar interwencji

Kluczową kwestią, podnoszoną zresztą w ramach analizy związanej z propozycjami działań i instrumentów, jest przyjęcie punktu wyjścia właściwego w przypadku zarządzania regionami i miastami doświadczającymi procesów wyludniania się. Zgodnie z przywoływanym paradygmatem jest nim samo oswojenie się z myślą o zachodzących niekorzystnych zmianach demograficznych oraz podejście do długookresowego oddziaływania na procesy rozwojowe. Szczególnie istotne jest odejście dominującego obecnie myślenia w kategoriach „wzrostu” i przejście w kierunku działań optymalnych, tj. dostosowanych do realiów i możliwości, zarówno społecznych, jak i ekonomicznych danego terenu. Z uwagi na długotrwałość procesów depopulacyjnych lokalni decydenci powinni odpowiednio skorygować programy rozwojowe, zarówno w kwestii działań związanych z infrastrukturą, ale co najważniejsze szukaniem sposobów na maksymalne wykorzystanie lokalnego potencjału. Nie wystarczy bowiem przyjęcie założenia, że remedium na wszelkiego rodzaju problemy jest pozyskanie inwestorów tworzących miejsca pracy, ale dążenie do wytworzenia lokalnego produktu (w szerokim tego słowa znaczeniu).

Tego rodzaju podejście jest, jak pokazały analizy studiów przypadków, jednym z elementów skutecznego przeciwdziałania procesom depopulacyjnym. Przykładem jest szwedzka gmina Åre czy hiszpańska prowincja Cuenca. W obydwu przypadkach władze lokalne i regionalne podejmowały działania na rzecz zaplanowania rozwoju bazującego między innymi na wykorzystaniu lokalnego potencjału turystycznego czy wieloaspektowemu rozwojowi obszarów wiejskich. Oczywiście rozwój ten był poprzedzony planowaniem strategicznym.

Przykładów lokalnych działań wspierających rozwój można doszukiwać się także w Polsce i w samym województwie opolskim. Przykładem mogą być chociażby **wioski tematyczne**⁴⁷. Nie mają one co prawda charakteru systemowego będącego przejawem inicjatywy władz samorządowych, tym niemniej są one sposobem na zaktywizowanie mieszkańców terenów wiejskich, dla których działalność rolnicza przestaje być wystarczającą materialną podstawą utrzymania. Znalezienie tematu, swoistej myśli przewodniej do dalszego rozwoju danej wsi, ma ułatwić samookreślenie oraz zwiększyć poczucie własnej wartości jej mieszkańców, a ponadto stworzyć dodatkowe źródło dochodu z turystyki. Założenia leżące u podstaw tworzenia takich wiosek są różnorodne, poczynając od ekonomicznych (zwiększenie dochodu dzięki turystom, których zainteresuje silna, rozpoznawalna marka) i społecznych (lepsze zgranie społeczności dzięki wspólnemu, ważnemu celowi), kończąc na organizacyjnych (koncentracja na silnych stronach organizacji przyczynia się do jej sukcesu).⁴⁸. Przykładowe wioski tematyczne z województwa opolskiego: Maciejów – Kraina Miodu, Chudoba – Wioska Dekarzy czy Markotów Duży - Wioska Motyli.⁴⁹

Generalnie rzecz biorąc, przykładów wykorzystania lokalnego potencjału można znaleźć więcej. Dobrym przykładem jest **Program Odnowy Wsi**, który w województwie opolskim jako pierwszym polskim regonie został zainicjowany już w 1997 roku. Ponad dwadzieścia lat doświadczeń pokazało, że tego rodzaju działania realizowane dzięki oddolnemu zaangażowaniu mieszkańców i przy wsparciu samorządu gminnego przynoszą pozytywne efekty. Znacznie poprawiła się jakość życia we wsiach

⁴⁷ Por. A. Kłoczko-Gajewska (2015), *Działalność wiosek tematycznych w Polsce i wstępna ocena jej efektów*, Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, T. 102, Z. 3; www.wioskizpomyslem.pl [dostęp 01.10. 2019].

⁴⁸ W. Idziak (2011), *Turystyka społeczna – inspiracje dla turystyki wiejskiej*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis. Oeconomica”, vol. 288(64)

⁴⁹ www.wioska-tematyczna.pl [dostęp 01.10. 2019].

uczestniczących w programie. Mieszkańcy wsi są inicjatorami i realizatorami ciekawych projektów wzmacniających poczucie tożsamości, ożywiło się życie wspólnotowe i współpraca mieszkańców oraz organizacji działających we wsi.⁵⁰

Podobne efekty są osiągane również dzięki realizacji **programu Leader**. Jest on jednym z działań, które jest realizowane w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (PROW 2014-2020). W jego ramach jest wspierany rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS).⁵¹ Główne założenia programu bazują na oddolnym partnerskim podejściu do rozwoju obszarów wiejskich i wykorzystaniu potencjału Lokalnych Grup Działania (LGD). W ramach programów społeczność wiejska opracowuje Lokalną Strategię Rozwoju (LSR), a LGD wybiera projekty, których realizacja przyczynia się do osiągnięcia celów wspólnie opracowanej strategii. Przykładem tego rodzaju działań realizowanych w województwie opolskim jest chociażby Kraina Dinozaurów.⁵²

Oczywiście procesy programowania rozwoju (strategie rozwojowe, diagnozy potencjału) powinny odbywać się na różnych szczeblach zarządzania, od gmin począwszy, na samorządzie województwa skończywszy. Rozwój powiązany z koniecznością oddziaływania na procesy depopulacyjne bądź ich efekty wymaga także podejścia sektorowego. Zmiany demograficzne wymagają innego spojrzenia na kwestie pomocy społecznej, zdrowia, edukacji czy kultury. Znakomitym narzędziem oddziaływania mogą być programy rewitalizacyjne, których założenie jest zbieżne z proponowanymi działaniami i instrumentami. Zarówno one, jak i potencjalne działania rewitalizacyjne mają w założeniu oddziaływać wieloaspektowo (przestrzennie, społecznie i gospodarczo). Podejmowane inicjatywy rewitalizacyjne powinny bowiem prowadzić do polepszenia jakości życia mieszkańców, w tym zwiększenia ich szans na zatrudnienie. Ponadto powinny pozwolić na trwałą odnowę rewitalizowanego obszaru, poprawę ładu przestrzennego czy stanu środowiska oddziałując na podniesienie jakości życia w gminach. Powinny przyczynić się do ożywienia rewitalizowanych obszarów, nadania im nowych funkcji, podniesienia ich atrakcyjności, co w konsekwencji wiązać się będzie ze zwiększeniem zainteresowania tym obszarem mieszkańców a także turystów i inwestorów.

Odrębną kwestią jest zaproponowanie, najlepiej na poziomie regionu, programu przeciwdziałania depopulacji, który kierunkowałby działania władz samorządowych różnych szczebli. Tego rodzaju opracowanie, poza propagandowym wymiarem zwracającym uwagę na konieczność uwzględniania w koncepcjach rozwoju szerszej niż dotychczas perspektywy, porządkowałoby sposób myślenia o planowaniu rozwoju lokalnego zwracając uwagę na konieczność oddziaływania na określone jego obszary, jak również pokazując konsekwencje zaniechań w tym aspekcie.

Terytorialny wymiar interwencji

Terytorialny wymiar interwencji jest aspektem istotnym z dwóch powodów:

- Procesy depopulacyjne mają oddziaływanie wieloaspektowe i jednym z tych aspektów jest oddziaływanie na szeroko rozumianą vitalność ekonomiczną obszarów, nie tylko ośrodków wzrostu. Przekładając to na język praktyki malejąca liczba ludności przekłada się na kondycję

⁵⁰ www.odnowawsi.eu/serwis/index.php?id=20 [dostęp 01.10. 2019].

⁵¹ <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/rozwoj-lokalny-kierowany-przez-spolesznosc-rlks> [dostęp 01.10. 2019].

⁵² Obszarowo Kraina Dinozaurów obecnie obejmuje 7 gmin województwa opolskiego, z trzech powiatów: Kolonowskie, Ozimek, Chrzastowice, Dobrodzień, Turawa, Zawadzkie i Żębówce. Sektor gospodarczy w stowarzyszeniu reprezentuje 38 podmiotów, społeczny 30, dodatkowo w LGD uczestniczy też 27 osób fizycznych i 3 instytucje kultury. Początki działań Krainy Dinozaurów to rok 2005, kiedy znaleziska paleontologiczne w Krasiejowie zainspirowały do współpracy dwie założycielskie gminy (Kolonowskie i Ozimek). Por: www.krainadinozaurow.pl [dostęp 01.10. 2019].

lokalnej gospodarki (malejący popyt, ograniczenia w dostępie do pracowników), ale też wpływa na spadek przychodów budżetów lokalnych. To z kolei rodzi negatywne skutki pod postacią ograniczenia możliwości finansowania działań przeciwdziałających depopulacji bądź jej skutkom. Im zatem wyższy szczebel administracji samorządowej, tym większy kryje się za nim potencjał finansowy, choć oczywiście skala oddziaływania też się zwiększa;

- Objęcie działaniami antydepopulacyjnymi szerszego obszaru jest bardziej pożądane niż osiągnięcie efektów w skali pojedynczych gmin.

Analiza terytorialnego wymiaru interwencji wymaga zestawienia dwóch wyżej opisanych podejść, tj. szeroko rozumianego potencjału administracyjnego i finansowego oraz pożądanej skali oddziaływania. Niezależnie od tego można przyjąć, że działania depopulacyjne można podejmować już na poziomie pojedynczych gmin czy powiatów. Jeśli jednak weźmiemy pod uwagę podjęte wyżej rozważania, to (poza najbardziej pożądanym oddziaływaniem regionalnym) proponuje się następujące możliwości planowania i wdrażania działań przeciwdziałających depopulacji i/lub jej efektom:

- **wykorzystanie potencjału obszarów funkcjonalnych**⁵³ – przez obszar funkcjonalny należy rozumieć obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych, stanowiący zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju.⁵⁴ Rola obszarów funkcjonalnych jest szczególnie istotna w polityce spójności, w ramach której kładzie się szczególny nacisk na terytorialny wymiar polityk publicznych. Jednym z procesów, jakim podlegają polityki publiczne na świecie, a szczególnie w Europie jest bowiem przechodzenie od podejścia sektorowego do zintegrowanego podejścia terytorialnego (*place-based and territorial approach*). Charakteryzuje się ono ukierunkowaniem na wykorzystanie endogenicznych potencjałów terytoriów określonych funkcjonalnie, integracją działań publicznych w wymiarze przestrzennym oraz wielopoziomowym systemem zarządzania.⁵⁵ Członkostwo Polski w Unii Europejskiej daje szansę na wykorzystanie instrumentów oraz środków wspólnotowych na wspieranie obszarów funkcjonalnych, czego przykładem są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, które zgodnie z założeniami są adresowane właśnie do obszarów funkcjonalnych⁵⁶.
- **łączenie się gmin/powiatów wyludniających się w związki terytorialne** – z uwagi na fakt ograniczonej puli obszarów funkcjonalnych wyznaczonych w każdym województwie proponuje się łączenie gmin, które doświadczają problemów depopulacyjnych (np. wyznaczanych na bazie podejścia zastosowanego w Raporcie cząstkowym II). Możliwym sposobem na zwiększenie zarówno stopnia oddziaływania procesów, jak i potencjału obszarowego jest łączenie się gmin i powiatów w związki powoływane doraźnie na potrzeby

⁵³ W województwie opolskim wyróżnia się 5 obszarów funkcjonalnych: Aglomeracja Opolska, Subregion Brzeski, Kędzierzyńsko-Strzelecki Subregionalny Obszar Funkcjonalny, Obszar Funkcjonalny Kluczbork – Namysłów – Olesno, Partnerstwo Nyskie 2020 (Za: *Portret statystyczny obszarów funkcjonalnych w województwie opolskim w latach 2005–2016*, Urząd Statystyczny w Opolu, Opolski Ośrodek Badań Regionalnych, Opole 2018, s. 27)

⁵⁴ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017, poz. 1073, 1566, art. 2, pkt. 6a).

⁵⁵ *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, MRR, Warszawa 2012, s. 158.

⁵⁶ *Portret statystyczny obszarów funkcjonalnych w województwie opolskim w latach 2005–2016*, Urząd Statystyczny w Opolu, Opolski Ośrodek Badań Regionalnych, Opole 2018, s. 7.

rozwiązywania problemów związanych z procesami depopulacyjnymi. Tego rodzaju związki terytorialne mogłyby opracowywać wspólne programy rozwojowe (podobnie jak postępuje się w przypadku obszarów funkcjonalnych), a następnie na tej bazie aplikować o środki, np. z RPO. Dobrym rozwiązaniem byłoby premiowanie w procesach aplikacyjnych tego rodzaju związków terytorialnych poprzez przyznawanie preferencji w dostępie do finansowania. Jedynym warunkiem powinno być jednak, aby obszar miał charakter ciągły, tj. obejmował gminy i powiaty tworzące zwarty (w sensie ciągłości przestrzeni) obszar.

Proponowane podejście nie wyklucza oczywiście inicjowania procesów z wojewódzkiego poziomu samorządowego. Na pewno jednak „najwięcej zaangażowania będzie wymagane ze strony samorządów gminnych, które jednak mogą mieć problem z samodzielnym udźwignięciem związanego z tym obciążenia finansowego. (...) Gminy depopulacyjne mogą się zatem łączyć związki gmin”⁵⁷. Tego rodzaju podejście może zapewnić wymóg odpowiedniego potencjału finansowego i organizacyjnego oraz wykorzystywania lokalnych potencjałów, przy jednoczesnym oddziaływaniu na skale ponadgminną. Za tego rodzaju podejściem przemawia także fakt, że jakkolwiek zidentyfikowane zostały główne przyczyny procesów depopulacyjnych, to jednak ich struktura, jak i uwarunkowania, mogą się różnić w przypadku każdej z gmin, wymagając specyficznego podejścia.

Charakter inicjatyw

W niniejszym raporcie zaprezentowany został zestaw działań i instrumentów, które można wdrażać oddziałując w różny sposób na poszczególne aspekty związane z procesami wyludniania się, zarówno na same procesy demograficzne, jak i na powiązane z nimi obszary ekosystemu społeczno-gospodarczego. Proponowany pakiet nie jest oczywiście pełny i dopuszcza się zarówno modyfikacje propozycji, jak i inicjowanie działań spoza proponowanego pakietu. Zakłada się przy tym trzy możliwe formy inicjatyw:

- **Inicjatywy odgórne** – są wdrażane na poziomie polityk publicznych, przy czym inicjatorami mogą być przedstawiciele władz lokalnych różnego szczebla (w tym również obszarów funkcjonalnych czy związków gmin/powiatów – por. terytorialny wymiar interwencji);
- **Inicjatywy oddolne** – jak pokazały doświadczenia wyniesione z analizy przypadków (szwedzka gmina Åre) istotnym punktem rozwoju wdrażania działań mających na celu reagowanie na proces depopulacyjny jest intensywne zaangażowanie mieszkańców (bądź innych podmiotów aktywnych lokalnie), którzy czują się odpowiedzialni za kreowanie kierunków rozwoju i swój udział w tym procesie. Zaangażowanie może mieć różną formę, niekoniecznie sformalizowaną, np. grupy roboczej złożonej z lokalnych liderów, którzy spotykając się regularnie kreują pomysły na nowe działania czy inicjatywy. W przypadku przywoływanego szwedzkiego przykładu tego rodzaju grupa wykazała się dużą skutecznością. Po 5 latach działalności (Grupa powstała w 2011 roku) dzięki jej aktywności udało się stworzyć 300 nowych miejsc pracy i przyciągnąć 400 nowych osadników. Grupa działa do dnia dzisiejszego (por. uczestnicy procesu);
- **Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP)** – łączenie potencjału i zaangażowania administracji samorządowej i biznesu jest znakomitą sposobem na rozwiązywanie określonych problemów, zwłaszcza w zakresie inwestycji infrastrukturalnych, choć spektrum działań podejmowanych chociażby w Polsce jest szersze. Jak pokazuje baza dobrych praktyk sukcesem kończyły się przedsięwzięcia z zakresu efektywności energetycznej, rewitalizacji,

⁵⁷ Opinia wygłoszona w ramach panelu eksperckiego

transportu, gospodarki odpadami, ale też wspierania rozwoju przedsiębiorczości. Spektrum możliwych działań jest zatem dość szerokie. Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego daje również możliwości korzystania ze środków UE, przy czym projekty łączące model PPP z funduszami UE podlegają jednocześnie regułom PPP oraz regułom dotyczącym Funduszy Europejskich. Z takimi projektami łączą się dodatkowe, specyficzne ryzyka (np. ryzyko poziomu dofinansowania, ryzyko zwrotu funduszy unijnych czy też ryzyko trwałości projektu czy wystąpienia znaczących zmian w projekcie wymagających akceptacji przez Komisję Europejską). A zatem przygotowanie planu finansowego projektu PPP, które przewiduje wsparcie ze środków UE wymaga pracy o większym stopniu złożoności i jest obarczone większą liczbą wymagań wynikających z regulacji prawnych na poziomie europejskim i krajowym⁵⁸.

Przeświadczenie o konieczności podejmowania różnego rodzaju inicjatyw, zarówno oddolnych, jak i odgórnych wyłaniało się także z opinii ekspertów biorących udział w warsztatach zorganizowanych w każdym z regionów. Z opinii wynika zarówno konieczność warstwowania działań (działania oddolne, działania odgórne), ale też podejmowania działań o różnym zakresie terytorialnym (np. w odniesieniu do związków gmin). „Przykład powinien płynąć z góry i aktywizować władze oddolne. Coś szczególnie pod kątem tych aktywności, które i tak miały być skoncentrowane na poziomie regionalnym. Czyli dać jakby początek do tego, żeby zacząć współpracować z tworzącymi się grupami gmin pod kątem określonych potrzeb”.⁵⁹ Wynika to z charakteru proponowanego wyżej podejścia do terytorialnego wymiaru interwencji, który zakłada wykorzystywanie lokalnych potencjałów rozwojowych.

Uczestnicy procesu

W procesach rozwoju lokalnego bardzo istotnym aspektem jest zaangażowanie w ich realizację jak największej liczby interesariuszy. Łączenie potencjałów oraz przepływ informacji zachodzących w efekcie współpracy przyczyniają się do synergicznego budowania efektów w postaci rozwoju przedsiębiorczości i dynamizacji procesów innowacyjnych. Kluczowe dla sukcesu procesu jest zidentyfikowanie oczekiwań i możliwości, jakie mają do zaoferowania poszczególne podmioty wchodzące w skład systemu: administracja samorządowa szczebla gminnego, powiatowego i wojewódzkiego, szkoły, podmioty ochrony zdrowia, jednostki pomocy społecznej, instytucje rynku pracy, biznes, organizacje pozarządowe, uczelnie, instytucje otoczenia biznesu. Biorąc pod uwagę znaczenie kapitału ludzkiego i społecznego dla kształtowania potencjału firm pożądanym wydaje się także zaangażowanie do współpracy lokalnej społeczności. Mając wreszcie na uwadze znaczenie informacji (zwłaszcza w dobie Internetu i mediów społecznościowych) istotną rolę w systemie współpracy powinny także pełnić lokalne media, których zadaniem jest przekazywanie informacji pomiędzy uczestnikami systemu społeczno-gospodarczego⁶⁰.

Jednak nie tylko aspekt formalny ma znaczenie. Współpraca nie będzie do końca efektywna, jeśli poszczególni uczestnicy systemu nie będą przekonani co do korzyści, jakie mogą z niej wyniknąć. Konieczne jest zatem oddziaływanie na postawy uczestników procesu, tak aby ich zaangażowanie nie miało jedynie charakteru projektowego, a wynikało z przekonania o korzyściach wynikających z nawiązywania współpracy. Proponuje się zastosowanie podejścia polegającego na **tworzeniu**

⁵⁸ Por. www.ppp.gov.pl [dostęp 01.10.2019].

⁵⁹ Opinia wygłoszona w ramach panelu eksperckiego

⁶⁰ Por. Program wspierania rozwoju przedsiębiorczości dla miasta Kielce, s. 33-34.

ekosystemu współpracy wg modelu multi helix. Istotą opartej na nim lokalnej współpracy jest zaangażowanie do niej przedstawicieli różnych interesariuszy rozwoju przedsiębiorczości. Oprócz samych firm i start-upów (środowisko biznesowe) w procesy kooperacji angażuje się także administrację lokalną oraz uczelnie i instytucje wsparcia biznesu (Model potrójnej helisy – ang. Triple Helix Model). Rozwinięcie potrójnej helisy o dodatkowy wymiar mediów i społeczeństwa (Model poczwórnej helisy – ang. Quadruple Helix Model) pozwala spojrzeć z szerszej perspektywy na dynamikę powiązań i oddziaływanie w sieci wykorzystując komponent informacyjny.⁶¹ Istotą tak pojmowanej współpracy jest wykorzystanie komplementarnych potencjałów uczestników życia gospodarczego na rzecz wzmocnienia rozwoju firm zgodnie z potrzebami współczesnej gospodarki. Ważnym elementem procesu jest nie tylko zaaranżowanie współpracy, ale także budowanie i podtrzymywanie motywacji interesariuszy do podejmowania działań. To właśnie motywacja i przekonanie o celowości i sensowności podejmowanych działań, jak również przekazania współodpowiedzialności za zachodzące procesy może być, poza samym zapewnieniem finansowania, istotnym aspektem motywowania interesariuszy do zaangażowania w proces.

Biorąc pod uwagę proponowane działania i instrumenty, w tym ich charakter i zakres oddziaływania, w każdym przypadku możliwe będzie zaangażowanie odpowiednich podmiotów o zakresie kompetencji adekwatnym do charakteru podejmowanych działań. Dodatkowo także należy uwzględniać wielokontekstowość niezbędnego oddziaływania i przenikania się zagadnień. Ma to chociażby miejsce w przypadku takich obszarów, jak:

- **rynek pracy** – działania podejmowane w tym aspekcie dotyczą w dużej mierze także aspektów związanych z edukacją czy szkolnictwem wyższym. W efekcie w procesy realizacji działań z tego obszaru mogą (poza administracją samorządową) być zaangażowane takie podmioty, jak: Opolskie Centrum Rozwoju Gospodarki, urzędy pracy (WUP, PUP), biznes, instytucje otoczenia biznesu, szkoły i uczelnie;
- **pomoc społeczna** – w tym obszarze uzupełnieniem potencjału administracji samorządowej reprezentowanej przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej czy samorządowe jednostki pomocy społecznej mogą być organizacje pozarządowe, jednostki ochrony zdrowia, szkoły i uczelnie;
- **imigracja** – działania mające na celu tworzenie korzystnych warunków do osiedlania się migrantów z zagranicy będą wymagały współdziałania administracji samorządowej, instytucji rynku pracy oraz szkół i uczelni.

W kontekście podziału funkcji i zadań bez wątpienia należy mieć na uwadze, że to po stronie administracji samorządowej powinna pozostać funkcja koordynacyjna, która oczywiście może być delegowana na inne podmioty. Ma to znaczenie chociażby z uwagi na istotność procesu monitorowania procesu, w którym z kolei znaczenie ma dostęp do informacji na temat rezultatów podejmowanych działań. Rozproszenie odpowiedzialności w tym zakresie rodziłoby ryzyko w dostępie do pełnej i aktualnej informacji na ten temat.

Źródła finansowania

Podstawowym źródłem finansowania działań i instrumentów mających na celu przeciwdziałanie depopulacji bądź minimalizowanie jej efektów powinny być budżety samorządowe. Należy bowiem

⁶¹ Por. M. Bojar, J. Machnik-Słomka, *Model potrójnej i poczwórnej helisy w budowaniu współpracy sieciowej dla rozwoju innowacyjnych projektów regionalnych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Organizacja i Zarządzanie” z. 76, 2014.

mieć na uwadze, że propozycje przyczyniają się do wzmacniania procesów ogólnorozwojowych, których istotnym ogranicznikiem stają się w coraz większym stopniu procesy wyludniania się.

Poza wszystkim wydaje się jednak zasadne, aby, podobnie jak ma to miejsce obecnie, korzystać z możliwości finansowania określonych działań z dostępnych źródeł:

- Programy krajowe (Program Maluch+, Program Mieszkanie+, Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, Program „Czyste powietrze” etc.);
- Publiczne środki wspólnotowe (fundusze strukturalne i inwestycyjne z budżetu Unii Europejskiej);
- Inne źródła zagraniczne (np. środki Europejskiego Banku Inwestycyjnego, programy realizowane we współpracy z Bankiem Światowym, Norweski Mechanizm Finansowy; programy i inicjatywy unijne inne niż fundusze strukturalne, np.: CEF, Horyzont 2020, COSME, LIFE, Erasmus +);
- Inne instrumenty funkcjonujące w oparciu o środki publiczne, np. instrumenty Banku Gospodarstwa Krajowego w ramach oferty Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju.

Możliwym źródłem finansowania mogą być także środki wycofane z instrumentów inżynierii finansowej w okresie 2007-2013 oraz instrumentów finansowych i pomocy zwrotnej w okresie 2014-2020, podlegających ponownemu wykorzystaniu w formie wsparcia zwrotnego. Na ich bazie może powstać **Fundusz Depopulacyjny** – fundusz celowy, którego przeznaczeniem może być finansowanie działań podejmowanych na różnych szczeblach samorządu terytorialnego.

W odniesieniu do źródeł finansowania należy zwrócić uwagę na istotny aspekt, jakim jest uznanie potrzeb obszarów szczególnie zagrożonych depopulacją. W ramach *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014-2020* wyodrębniony został Obszar Strategicznej Interwencji Depopulacja. U jego podstaw leżało założenie, że głównym wyzwaniem, od którego uzależniony jest zarówno przyszły jego rozwój, jak i spójność społeczno-gospodarcza całego kraju, jest zapobieganie niekorzystnym zmianom demograficznym. Wymaga to realizacji działań w różnych sferach życia społeczno-gospodarczego, z czego wynikało objęcie interwencją całego obszaru województwa.⁶² Mając na uwadze ustalenia dokonane w ramach Raportu cząstkowego II sugerowane jest rozważenie przeniesienia tego instrumentu do przyszłej perspektywy finansowej z założeniem ustalenia dodatkowych kryteriów premiujących dla obszarów zagrożonych depopulacją w stopniu wysokim bądź bardzo wysokim.

Ostatnimi dwoma aspektami o przekroju horyzontalnym, które mają istotne znaczenie dla procesu wdrażania proponowanych działań i instrumentów, są **działania promocyjne** oraz **monitoring**. Znaczenie działań informacyjnych zostało opisane w kontekście m.in. budowania motywacji interesariuszy procesu, jak również upowszechniania wśród interesariuszy wiedzy o samych procesach depopulacyjnych, jak i podejmowanych działaniach. W kontekście **monitoringu** należy zaznaczyć, że poznanie efektów działań, głównie w kontekście ich docelowego przeznaczenia (tj. oddziaływania na procesy depopulacyjne bądź ich efekty), ale też rezultatów, jakie przynoszą w poszczególnych obszarach pozwoli na weryfikację proponowanego podejścia, ale także dokonanie ewentualnych korekt. Podstawowym punktem odniesienia jest monitoring strategiczny, którego bazę stanowi zestaw wskaźników odnoszących się do pożądanych zmian w sytuacji demograficznej regionu. Jego uzupełnieniem jest zestaw wskaźników obrazujących oczekiwane rezultaty w

⁶² Szczegółowy opis osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014-2020 Zakres: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Opole 2019, s. 204.

poszczególnych obszarach oddziaływania (np. rynek pracy, migracje itp.). Koncepcja monitoringu została szerzej opisana w odrębnym rozdziale.

7.1. Model wdrażania rekomendowanych działań i instrumentów

Mając na uwadze powyższe horyzontalne wytyczne odnośnie do modelu wdrażania, zaproponowane zostało podejście uwzględniające działania i instrumenty rekomendowane dla województwa opolskiego. Zestawienie uwzględniające dokonane ustalenia zostało zaadaptowane w odniesieniu do kilku propozycji uznanych jako priorytetowe.

Tabela 15. Model wdrażania działań i instrumentów rekomendowanych dla województwa opolskiego

Proponowany instrument	Strategiczny wymiar interwencji	Terytorialny wymiar interwencji	Charakter inicjatyw	Uczestnicy procesu	Źródła finansowania
<p>Działanie 1.</p> <p>Rozwój usług związanych z opieką nad małym dzieckiem</p>	<ul style="list-style-type: none"> - strategię rozwoju na różnym szczeblu administracji samorządowej - strategię rozwiązywania problemów społecznych w gminach i powiatach 	<ul style="list-style-type: none"> - samorząd województwa - samorząd gminny i powiatowy 	<ul style="list-style-type: none"> - działania odgórne – inicjowane przez administrację samorządową różnych szczebli - działania oddolne podejmowane przez podmioty ekonomii społecznej czy organizacje pozarządowe 	<ul style="list-style-type: none"> - administracja samorządu województwa (Departament Zdrowia i Polityki Społecznej, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej) - administracja samorządów powiatowych i gminnych - podmioty ekonomii społecznej - organizacje pozarządowe 	<ul style="list-style-type: none"> - budżety samorządów powiatowych i gminnych - finansowanie w ramach RPO ze środków przeznaczanych na poprawę dostępu do wysokiej jakości usług zdrowotnych i społecznych w regionie - Program Maluch+
<p>Działanie 2.</p> <p>„Opolska Zielona Karta”</p>	<ul style="list-style-type: none"> - strategia rozwoju województwa - program przeciwdziałania procesom wyludniania (na 	<ul style="list-style-type: none"> - samorząd województwa 	<ul style="list-style-type: none"> - działania inicjowane przez administrację samorządu województwa we współpracy z Urzędem 	<ul style="list-style-type: none"> - administracja samorządu województwa - Opolskie Centrum Rozwoju Gospodarki - publiczne i 	<ul style="list-style-type: none"> - budżet samorządu województwa - finansowanie w ramach RPO ze środków przeznaczanych na rozwój rynku pracy (OP VII)

Proponowany instrument	Strategiczny wymiar interwencji	Terytorialny wymiar interwencji	Charakter inicjatyw	Uczestnicy procesu	Źródła finansowania
	poziomie regionu)		Wojewódzkim w Opolu	niepubliczne służby zatrudnienia	
<p>Działanie 3.</p> <p>Promowanie tych kierunków studiów z terenu regionu, które są kluczowe z punktu widzenia rozwoju (inteligentne specjalizacje) lub z punktu widzenia gwarancji dostarczania usług administracyjnych i społecznych, do dostarczania których zobligowane są jednostki samorządu terytorialnego</p>	<ul style="list-style-type: none"> - strategia rozwoju województwa - program przeciwdziałania procesom wyludniania (na poziomie regionu) 	<ul style="list-style-type: none"> - samorząd województwa 	<ul style="list-style-type: none"> - działania podejmowane przez szkoły wyższe we współpracy z administracją samorządu województwa 	<ul style="list-style-type: none"> - szkoły wyższe - szkoły średnie - administracja samorządu województwa (Departament Współpracy z Zagranicą i Promocji Regionu, Departament Edukacji i Rynku Pracy) 	<ul style="list-style-type: none"> - środki własne uczelni - finansowanie w ramach RPO ze środków przeznaczanych na promocję gospodarczą - środki krajowe na tworzenie nowych kierunków studiów (np. POWER 3.1) - budżet promocyjny samorządu województwa
<p>Działanie 4.</p> <p>Opracowanie kompleksowej oferty dla studentów i absolwentów Wydziału Lekarskiego UO</p>	<ul style="list-style-type: none"> - strategia rozwoju województwa - program przeciwdziałania procesom wyludniania (na poziomie regionu) 	<ul style="list-style-type: none"> - samorząd województwa 	<ul style="list-style-type: none"> - działania podejmowane przez szkoły wyższe we współpracy z administracją samorządu województwa oraz powiatów 	<ul style="list-style-type: none"> - szkoły wyższe - administracja samorządu województwa (Departament Zdrowia i Polityki Społecznej) - podmioty ochrony zdrowia (np. szpitale wojewódzkie, 	<ul style="list-style-type: none"> - środki własne uczelni - budżet samorządu województwa - finansowanie w ramach RPO ze środków przeznaczanych na poprawę dostępu do wysokiej jakości usług zdrowotnych i społecznych

Proponowany instrument	Strategiczny wymiar interwencji	Terytorialny wymiar interwencji	Charakter inicjatyw	Uczestnicy procesu	Źródła finansowania
				powiatowe)	w regionie
<p>Działanie 5.</p> <p>Utworzenie jednostek dostarczających usług „wytchnieniowych” przez PCPR lub przez inne podmioty</p>	<ul style="list-style-type: none"> - strategię rozwoju na różnym szczeblu administracji samorządowej - strategię rozwiązywania problemów społecznych w gminach i powiatach 	<ul style="list-style-type: none"> - samorząd województwa - samorząd gminny i powiatowy 	<ul style="list-style-type: none"> - działania odgórne – inicjowane przez administrację samorządową różnych szczebli - działania oddolne podejmowane przez podmioty ekonomii społecznej czy organizacje pozarządowe 	<ul style="list-style-type: none"> - administracja samorządu województwa (Departament Zdrowia i Polityki Społecznej, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej) - administracja samorządów powiatowych i gminnych (PCPR, OPS) - podmioty ekonomii społecznej - organizacje pozarządowe 	<ul style="list-style-type: none"> - budżety samorządów powiatowych i gminnych - finansowanie w ramach RPO ze środków przeznaczanych na poprawę dostępu do wysokiej jakości usług zdrowotnych i społecznych w regionie
<p>Działanie 6.</p> <p>Organizacja „Szkół młodych liderów” oraz „Szkół srebrnych liderów”</p>	<ul style="list-style-type: none"> - strategia rozwoju województwa - program przeciwdziałania procesom wyludniania (na 	<ul style="list-style-type: none"> - samorząd województwa 	<ul style="list-style-type: none"> - działania inicjowane przez administrację samorządu województwa 	<ul style="list-style-type: none"> - administracja samorządu województwa (Departament Zdrowia i Polityki Społecznej, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej) 	<ul style="list-style-type: none"> - budżet samorządu województwa

Proponowany instrument	Strategiczny wymiar interwencji	Terytorialny wymiar interwencji	Charakter inicjatyw	Uczestnicy procesu	Źródła finansowania
	poziomie regionu				
<p>Działanie 7.</p> <p>Powstanie platformy dyskusji o sposobach dostosowania się do przemian demograficznych – Opolskie 2030+</p>	<ul style="list-style-type: none"> - strategia rozwoju województwa - program przeciwdziałania procesom wyludniania (na poziomie regionu) 	<ul style="list-style-type: none"> - samorząd województwa 	<ul style="list-style-type: none"> - działania inicjowane przez administrację samorządu województwa 	<ul style="list-style-type: none"> - administracja samorządu województwa (Departament Polityki Regionalnej i Przestrzennej) 	<ul style="list-style-type: none"> - budżet samorządu województwa
<p>Działanie 8.</p> <p>Budowanie zachęt do tworzenia związków międzygminnych, w tym w ramach ZIT, do realizacji wybranych usług publicznych</p>	<ul style="list-style-type: none"> - strategia rozwoju województwa - program przeciwdziałania procesom wyludniania (na poziomie regionu) 	<ul style="list-style-type: none"> - samorząd gminny/ powiatowy - samorząd województwa - obszary funkcjonalne - związki gmin depopulacyjnych 	<ul style="list-style-type: none"> - działania odgórne inicjowane przez administrację samorządu województwa - działania oddolne inicjowane przez administrację samorządową szczebla gminnego i powiatowego 	<ul style="list-style-type: none"> - administracja samorządu województwa - administracja samorządów powiatowych i gminnych 	<ul style="list-style-type: none"> - budżet samorządu województwa - finansowanie w ramach RPO w ramach pomocy technicznej

Źródło: Opracowanie własne



Rozdział VII



**Perspektywy rozwoju społeczno-gospodarczego
i przestrzennego do 2030 roku**

9. Perspektywy rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego do 2030 roku



Biorąc pod uwagę zaproponowane w poprzednich rozdziałach rozwiązania dotyczące efektywności proponowanych działań i instrumentów, w ramach niniejszego rozdziału podjęto analizę mającą na celu określenie wpływu, jaki mogą one wywrzeć na kierunek zmian w ramach procesów społeczno-gospodarczych. Celem jest zatem określenie przewidywanych konsekwencji wdrożenia zaproponowanych instrumentów powiązanych z sytuacją demograficzną w relacji do systemu społeczno-gospodarczego i układu przestrzennego badanych obszarów (poziom lokalny) i poszczególnych województw (poziom regionalny), ze szczególnym uwzględnieniem wpływu na: rynek pracy, politykę społeczną, w tym senioralną, edukację i szkolnictwo wyższe, kulturę, zdrowie, finanse i funkcjonowanie JST, uwzględniających bariery i ograniczenia generowane przez proces wyludniania się.

Punktem wyjścia niniejszego rozdziału jest bazowy (neutralny) scenariusz przedstawiony w raporcie *Analiza przewidywanych konsekwencji sytuacji demograficznej w relacji do systemu społeczno-gospodarczego i układu przestrzennego badanych obszarów. Określenie scenariuszy rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego do 2030 roku*. Przedstawiono w nim – na bazie znajomości prognoz demograficznych i ekonomicznych, obserwowanych tendencji i oszacowanych trendów – zmiany kilku kluczowych dla rozwoju społeczno-ekonomicznego sfer życia Opolszczyzny, wskazując na szereg niekorzystnych konsekwencji, jakie będą rezultatem spodziewanych zmian demograficznych.

Wskazany scenariusz mówił o zmniejszającej się liczbie ludności zgodnie z korektą prognoz GUS o dane dotyczące migracji nierejestrowanej, przejawiającej się osiągnięciem przez województwo opolskie liczby ludności 842,8 tys. osób w 2030 r. w miejsce 986,5 tys. w 2018. Efektem spadku liczby osób w wieku produkcyjnym i starzenia się zasobów pracy przewidywano spadek przedsiębiorczości, przejawiający się spadkiem liczby nowo zakładanych firm o prawie 40%. Wyższej aktywności zawodowej kobiet i osób po 50. roku życia towarzyszyć miał brak zmian wśród osób niepełnosprawnych. Przewidywano wzrost dostępności do usług opieki nad małym dzieckiem i do usług oferowanych seniorom, jak i poprawę funkcjonowania instytucji kultury. Zgodnie z tym scenariuszem nastąpić miał wzrost zamożności mieszkańców regionu i w konsekwencji wzrost dochodów JST, jednakże w tym ostatnim przypadku suburbanizacja prowadziła do wyższych kosztów dostarczania wielu usług publicznych wskutek rozproszenia zabudowy, pociągając za sobą konieczność dokonywania inwestycji infrastrukturalnych pozwalających na zaspokojenie potrzeb komunalnych oraz społecznych. Powolnej poprawie podlegać miał również stan środowiska naturalnego.

W niniejszym rozdziale przedstawiono, jak rekomendowane we wcześniejszych rozdziałach działania i instrumenty mogą zmodyfikować ów bazowy scenariusz. Poniższy opis bazuje na znajdującej się na końcu niniejszego rozdziału tabeli nr 9 zawierającej informacje o spodziewanym bezpośrednim i pośrednim oddziaływaniu poszczególnych instrumentów na rynek pracy, politykę społeczną (w tym senioralną), edukację i szkolnictwo wyższe, kulturę, zdrowie, finanse i funkcjonowanie JST.

W pierwszej kolejności przedstawiony zostanie wpływ instrumentów rekomendowanych, a następnie również i tych możliwych do wdrażania w regionie.

W sferze rynku pracy bezpośredni wpływ mieć będzie „Opolska Zielona Karta”, oddziałująca na liczbę i kwalifikacje zawodowe osiedlających się w regionie imigrantów spoza Polski. Pozytywny wpływ na większą liczbę osób w wieku aktywności zawodowej mogących podjąć pracę mieć będą również rozwój usług opieki nad małym dzieckiem, usług wytchnieniowych. Z kolei promowanie kluczowych kierunków studiów oraz oferta dla studentów kierunku lekarskiego UO umożliwią pojawienie się na terenie regionu specjalistów, od zaangażowanie których zależy rozwój newralgicznych dla przyszłości województwa sfer życia gospodarczego i społecznego.

W sferze polityki społecznej bezpośrednio na zaspokojenie specyficznych potrzeb rodziców i rodzinnych opiekunów oddziaływać będzie rozwój usług opieki nad małym dzieckiem i usług wytchnieniowych. W taki sam bezpośredni sposób – poprzez wzmocnienie organizacji pozarządowych i politycznych – wpłynie utworzenie „Szkół liderów”, aktywizując 2 skrajne grupy dorosłego wieku. W mniejszym stopniu, ograniczając się do osiadłych cudzoziemców, oddziaływać będzie „Opolska Zielona Karta”, ułatwiająca korzystanie z dostępnych na terenie regionu usług społecznych. W sposób pośredni, poprzez zmiany organizacyjno-finansowe, politykę społeczną kształtować będzie tworzenie związków międzygminnych oraz powstanie Platformy Opolskie 2030+.

W sferze edukacji i szkolnictwa wyższego rekomendowane instrumenty będą wpływać na zwiększenie liczby studentów dzięki promocji kluczowych kierunków studiów i ofercie dla studentów kierunku lekarskiego, a także będą poprawiać zdolności dzieci na wejściu do obowiązkowego systemu edukacji dzięki wpojeniu im podstawy programowej żłobka i przedszkola i umiejętności współpracy z innymi w ramach rozwoju usług opieki nad małym dzieckiem. Na formę organizacji szkół podstawowych i ponadpodstawowych wpływać może tworzenie związków międzygminnych oraz funkcjonowanie Platformy Opolskie 2030+. Z uwagi na specyfikę obu „Szkół liderów” mimo nazwy trudno uznać ich wpływ za inny niż marginalny.

W zakresie kultury rekomendowane instrumenty mają jedynie pośrednie oddziaływanie. W silnym stopniu na przyszłe uczestnictwo w kulturze wpływać może rozwój usług opieki nad małym dzieckiem, wpajając dzieciom pewne przyzwyczajenia i oczekiwania od rodziców, oraz prowadzenie „Szkół liderów”, zważywszy na to, iż część organizacji pozarządowych (zwłaszcza młodzieżowych) działa w sferze kultury. Ponownie tworzenie związków międzygminnych oraz funkcjonowanie Platformy Opolskie 2030+ należy wskazać jako instrumenty, które za pośrednictwem kształtowania struktury organizacyjnej i zdolności finansowej, mogą oddziaływać na tą sferę.

W sferze zdrowia najważniejszy wpływ wywierać będzie opracowanie oferty dla studentów kierunku lekarskiego UO, umożliwiające zaspokojenie zapotrzebowania na usługi medyczne, choćby związane ze starzeniem się ludności. Inne działania – usługi opieki nad małym dzieckiem, usługi „wytchnieniowe” – będą oddziaływać słabiej. Można oczekiwać, iż efektem „Szkół liderów” będzie i zwiększona działalność organizacji pozarządowych w sferze promocji zdrowia. Ponownie tworzenie związków międzygminnych oraz funkcjonowanie Platformy Opolskie 2030+ należy wskazać jako instrumenty, które za pośrednictwem kształtowania struktury organizacyjnej i zdolności finansowej, mogą wpływać na sferę zdrowia.

Te dwa wspomniane instrumenty będą również bezpośrednio wpływać na działalność JST, poprzez modyfikowanie ich kształtu organizacyjnego, zakresu i sposobu działań, co powinno poprawić jakość usług społecznych i publicznych oferowanych przez nie oraz poprawić relację koszt/efekt.

Większość rekomendowanych instrumentów będzie pozytywnie oddziaływać na jakość życia, choć zdecydowanie w największym stopniu pozytywny wpływ widoczny będzie w przypadku usług opieki

nad małym dzieckiem i usług wytchnieniowych. Dla decydujących się osiedlić na terenie województwa imigrantów działaniem ważnym będzie „Opolska Zielona Karta”, umożliwiająca szybszą aklimatyzację i adaptację społeczną. Większy dostęp do lekarzy dzięki programowi wspierającemu studentów kierunku lekarskiego UO powinien również pośrednio poprawiać jakość życia.

Z kolei w sferze środowiska naturalnego nie można znaleźć wpływu rekomendowanych instrumentów.

W dalszej kolejności przedstawione zostanie łączne oddziaływanie instrumentów rekomendowanych i możliwych do wdrożenia na scenariusze rozwoju regionu.

Zmiany odnosić się będą przede wszystkim do rynku pracy. Z uwagi na oczekiwany wzrost liczby ludności w wieku produkcyjnym do wykonywania pracy (zachęty do osiedlania się w regionie, reemigracja, zachęty dla imigrantów) zmniejszy się co do wartości bezwzględnej i względnej spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym, jak i ludności aktywnej zawodowo. Wzrost liczby aktywnych zawodowo spowoduje również rozwój miniżłobków, rozwój usług opiekuńczo-pielęgnacyjnych oraz działania na rzecz aktywizacji NEET-ów. W rezultacie zwiększy się podaż pracy, choć zapewne regionalny rynek odczuje to w mniejszym stopniu, niż wynikałoby to z powyższych zmian, część bowiem tego przyrostu będzie „konsumowana” przez firmy działające na terenie Wrocławia, konurbacji katowickiej i Ostrawy, a zatem tych terenów, które coraz częściej wykorzystują pracowników mieszkających na co dzień na obszarze województwa opolskiego. Choć oznacza to pozbawienie samorządu wojewódzkiego części dodatkowych wpływów związanych z podatkiem dochodowym od osób prawnych posiadających swoją siedzibę poza Opolszczyzną, pozytywnie działać będzie na dochody gmin uzależnione od podatku dochodowego od osób fizycznych, bardziej je zwiększając. Wyższa liczba aktywnych zawodowo (tj. w warunkach niskiego bezrobocia pracujących) pozytywnie wpłynie na popyt na regionalnym i lokalnych rynkach dóbr i usług konsumpcyjnych, poprawiając warunki dla przedsiębiorców, co powinno zaowocować wyższą gotowością do rozpoczynania działalności gospodarczej. Wzrost przedsiębiorczości wzmacniany będzie przez programy start-upów skierowane do najbardziej przedsiębiorczych i posiadających motywację do działania imigrantów i reemigrantów, ograniczając zakładane tempo spadku liczby podmiotów gospodarczych działających na terenie regionu, a zatem utrwalając pozytywne tendencje na rynku pracy. Tworzenie miniżłobków oznaczać będzie powstawanie miejsc pracy dla kobiet na terenach peryferyjnych, zwiększając prawdopodobieństwo, iż część młodych mieszanek tych terenów zechce tam pozostać, co z kolei powinno pozytywnie wpłynąć na liczbę zawieranych małżeństw i urodzeń.

W efekcie zmian na rynku pracy przewidywany jest wzrost dochodów rodzin i gospodarstw domowych zamieszkujących województwo opolskie. Oznaczałoby to mniejsze zapotrzebowanie na pomoc społeczną związaną z ubóstwem i bezrobociem. Jednocześnie zauważyć należy, iż w przyszłości nastąpi wzrost zainteresowania szeregiem usług społecznych w związku zarówno z zachodzącymi procesami demograficznymi (wzrost odsetka seniorów, zwłaszcza osób najstarszych, tj. osób w tzw. czwartym wieku, 80+), jak i zmieniającą się percepcją usług społecznych jako „oderwanych” od pomocy społecznej. Proponowane w niniejszym opracowaniu rekomendacje umożliwiają odpowiedź na powyższe, oczekiwane zmiany, poprzez wzrost podaży różnorodnych usług społecznych, poczynwszy od usług miniżłobków, poprzez usługi „wytchnieniowe”, aż po usługi aktywizacyjne i opiekuńczo-pielęgnacyjne dla seniorów. Równocześnie duża uwaga została przypisana tym działaniom, które prowadzą do lepszego wykorzystania społeczności lokalnych w sferze polityki społecznej poprzez rozwój wolontariatu (działania na rzecz wzmocnienia wolontariatu i

kształcenia liderów społeczności lokalnych) i poprzez większą aktywność klientów usług społecznych. Rekomendowane instrumenty w dużym stopniu odpowiadają również na potrzeby wzrastającego odsetka seniorów, oferując im zarówno możliwości podejmowania form aktywności dopasowanych do ich potrzeb (praca zawodowa, wolontariat, samoorganizacje senioralne), jak i usługi ukierunkowane na wspieranie jednostek najłabszych (usługi opiekuńcze, promocja zdrowia). Jednocześnie aktywizacja zawodowa osób starszych przyczyni się do tego, iż – mimo wzrostu współczynników obciążenia demograficznego i ekonomicznego – sytuacja społeczno-ekonomiczna przedstawiać się będzie korzystniej od tej zaistniałej przy założeniu braku wdrażania rekomendowanych instrumentów. Tym samym powinny być również wyższe i dochody osób w wieku emerytalnym, jak i większa ich pomoc swym dzieciom i wnukom, mniejsze zaś zapotrzebowanie na wsparcie finansowe z ich strony i ze strony instytucji publicznych.

Zdecydowanie korzystniejsza sytuacja wystąpi również w sferze edukacji i szkolnictwa wyższego. Proponowane instrumenty przyczynią się do podniesienia wiedzy wśród uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych regionu i innych terenów (zwłaszcza obszary graniczące z województwem opolskim) o możliwości pobierania nauki na terenie Opolszczyzny w kluczowych dla rozwoju regionu specjalnościach i zawodach (inteligentne specjalizacje, zawody poszukiwane na rynku, zawody kluczowe z punktu widzenia usług publicznych). Przyciągnięcie większej liczby uczniów i studentów, zarówno poprzez zmniejszenie odpływu z terenu regionu, jak i zwiększenia napływu osób w wieku pobierania nauki w szkołach ponadpodstawowych i wyższych, umożliwi utrzymanie sieci szkół i utrzymanie mniej popularnych kierunków nauki. Zwiększenie liczby uczniów i studentów na terenie Opolszczyzny – o ile zostaną wdrożone skuteczne narzędzia umożliwiające pozyskanie satysfakcjonującej pierwszej pracy – powinno doprowadzić do zwiększenia liczby mieszkańców regionu, dzięki zwiększeniu liczby zostających i osiedlających się absolwentów szkół i uczelni regionu. Działania takie pośrednio wzmocnią rynek pracy, zwłaszcza w przypadku skutecznego uwzględniania informacji o potrzebnych w przyszłości profilach kształcenia i odpowiedniego modyfikowania systemu edukacji ponadpodstawowej i szkolnictwa wyższego regionu (zawody deficytowe i nadwyżkowe).

Rekomendowane instrumenty oddziaływać będą na sferę kultury. Bezpośredni wpływ mieć będzie wsparcie regionalnego sektora kreatywnego opartego o unikatowe zasoby kulturowe dla realizacji potrzeb twórczych młodzieży, wzmocnienia potencjału rozwoju turystyki i promowania zatrudnienia w nowoczesnych sektorach przemysłu. W ten sposób rozbudowana zostanie oferta kulturalna bazująca zarówno na kulturze ludowej, masowej, alternatywnej jak i tzw. wyższej. Wpływ pośredni wywrze z kolei zwiększenie liczby uczniów i studentów, co powinno wpłynąć na wzrost liczby korzystających z form działalności kulturalnej ukierunkowanej na te – z punktu widzenia wielu rodzajów aktywności kulturalnej najczęściej korzystające – grupy wieku. Spodziewamy się, że wzrost liczby imigrantów będzie miał ten sam wpływ za pośrednictwem usług społecznych oferowanych w języku ojczystym imigrantów, a zwłaszcza kursów językowych. Rozwój największych wsi powinien z kolei tworzyć naturalną bazę dla lokalnych instytucji kultury, wzmacnianych i rozwojem wolontariatu i samopomocy seniorów.

W przypadku sfery zdrowia pozytywny wpływ na stan zdrowia, sprawność i umieralność wywierać będą działania związane z promocją zdrowia, teleopieką oraz z rozwojem kierunku lekarskiego na UO. Pośrednio poprawa stanu zdrowia seniorów oraz opiekunów osób zależnych zostanie osiągnięta dzięki rozbudowie usług opiekuńczych i aktywizacyjnych oraz usług „wytchnieniowych”.

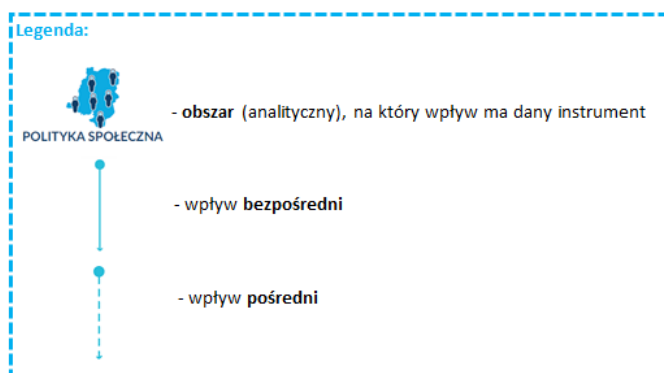
Koncentracja ludności w największym wsiach będzie tym instrumentem, który w największym stopniu pozytywnie wpłynie na środowisko naturalne dzięki zmniejszeniu poziomu antropopresji na licznych obszarach oraz umożliwieniu stosowania w pełni recyklingu i ekonomicznej racjonalności oczyszczania ścieków. Działanie to będzie również wzmacniane przez rozwój sektora kreatywnego, bazującego na zasobach niematerialnych, a zatem charakteryzującego się mniejszą uciążliwością przyrodniczą i mniejszymi odpadami. Poprawa stanu środowiska naturalnego z kolei wzmocni atrakcyjność turystyczno-rekreacyjną regionu.

Wszystkie powyższe, analizowane oddzielnie, sfery życia przekładać się będą na wyższą jakość życia, choć wpływ poszczególnych działań będzie zróżnicowany. Największy wpływ na jakość życia swoich klientów wywierać będą działania związane z zapewnieniem opieki dzieci, seniorom oraz innym osobom zależnym, w trybie ciągłym (opieka żłobkowa, usługi opiekuńczo-pielęgniacyjne) i doraźnym (usługi „wytchnieniowe”). W mniejszym stopniu działania ukierunkowane na wspomaganie imigrantów i reemigrantów. Wpływ pozostałych będzie mniejszy, choć również jednoznacznie pozytywny.

Z perspektywy finansów i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego zdecydowana większość rekomendowanych działań związana będzie z koniecznością ich (współ) finansowania, stąd też tak duży nacisk położony został na rekomendacjach odnoszących się do rynku pracy jako tych zwiększających – za pośrednictwem udziału w podatku od dochodów osób fizycznych – dochody własne JST. Bezpośrednio na sposób funkcjonowania samorządu oddziałują instrumenty związane z tworzeniem związków międzygminnych i wspólnych centrów administracji i usług społecznych, wymagając odpowiedniej współpracy, ale i pozytywnie wpływając na koszt działalności i jakość oferowanych mieszkańcom usług. Ważnym instrumentem zmieniającym sposób myślenia władarzy JST o depopulacji, jej skutkach i działaniach, jakie w jej obliczu powinny być podejmowane, jest Platforma Opolskie 2030+, umożliwiająca również wymianę doświadczeń o wdrażanych już na Opolszczyźnie przez władze lokalne działaniach.

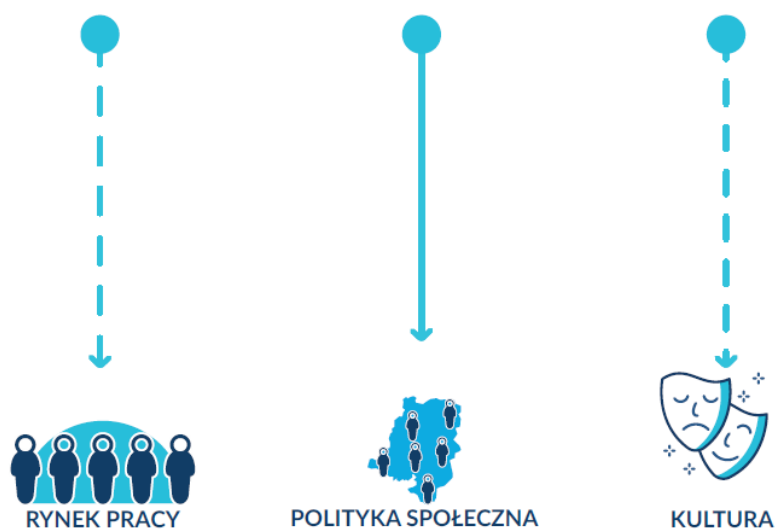
Sugerowana koncentracja na aktywizacji posiadanych zasobów lokalnych, zwłaszcza zasobów pracy, wyraźnie zmniejsza szansę wystąpienia przedstawionego w *Raporcie cząstkowym II* scenariusza pesymistycznego, z uwagi na zwiększoną dostępność pracowników, a w efekcie i wyższy poziom regionalnego PKB i dochodów samorządowych zależnych od poziomu dochodów osób fizycznych. Prowadzone działania obarczone są jednak i pewnym ryzykiem – a mianowicie znacznym uzależnieniem się województwa opolskiego od sytuacji na rynku pracy Wrocławia, konurbacji katowickiej i Ostrawy. Z uwagi jednak na wyraźną wielofunkcyjność tych ośrodków, a tym samym i zróżnicowanie branżowo-zawodowe tamtejszych rynków pracy, zmiany tam zachodzące będą odzwierciedlać typowe zmiany obserwowane w polskiej i europejskiej gospodarce.

Poniższe grafiki prezentują oddziaływanie bezpośrednie (linią łączną) i pośrednie (linią przerywaną) rekomendowanych instrumentów na oceniane sfery życia społeczno-gospodarczego województwa opolskiego.

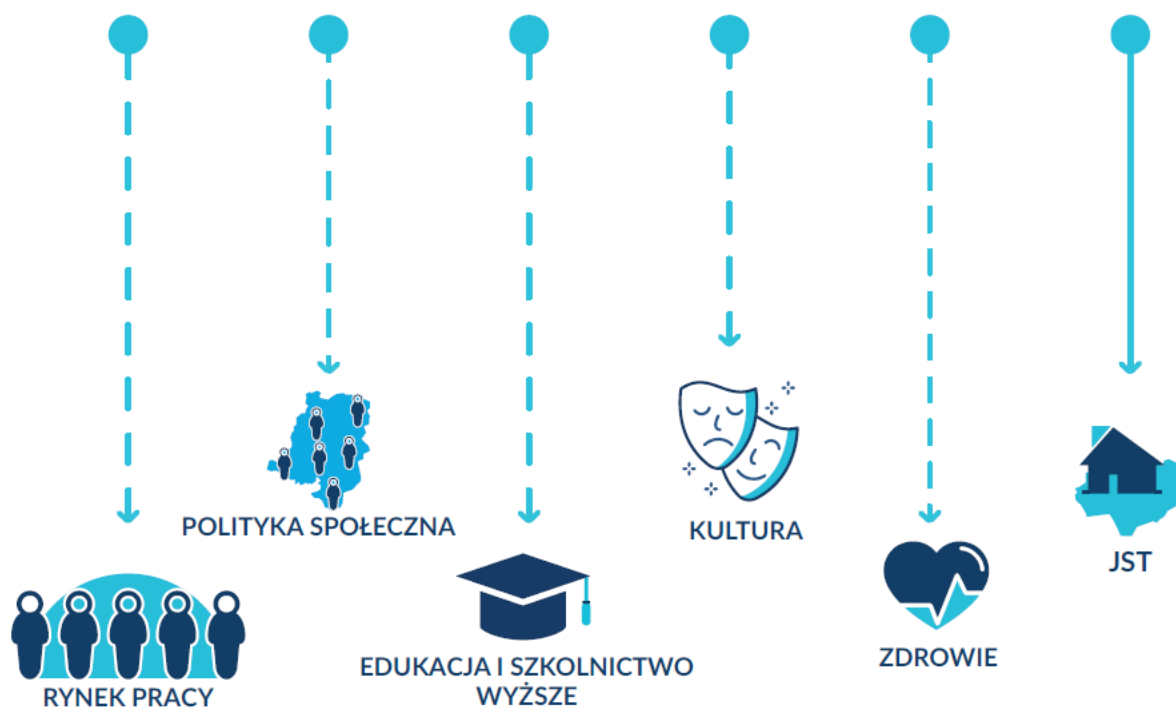


PRZECIWDZIAŁANIE DEPOPULACJI

1. Rozwój usług związanych z opieką nad małym dzieckiem

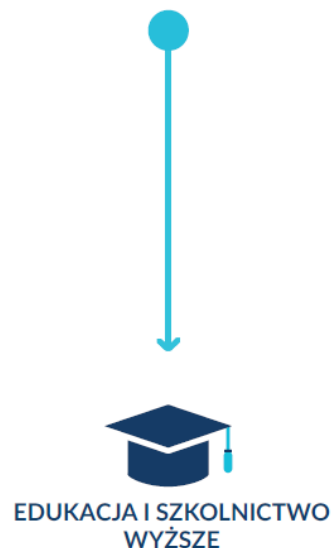


2. „Opolska Zielona Karta”

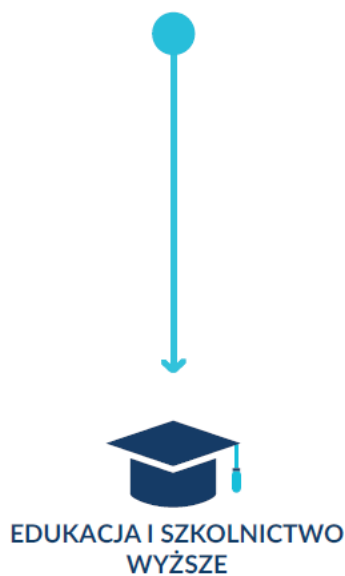
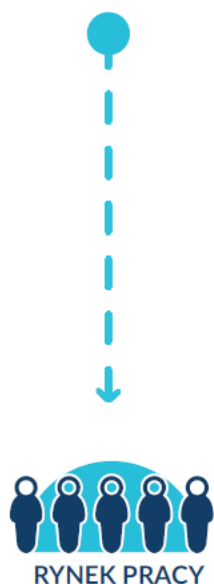


MINIMALIZOWANE SKUTKÓW DEPOPULACJI

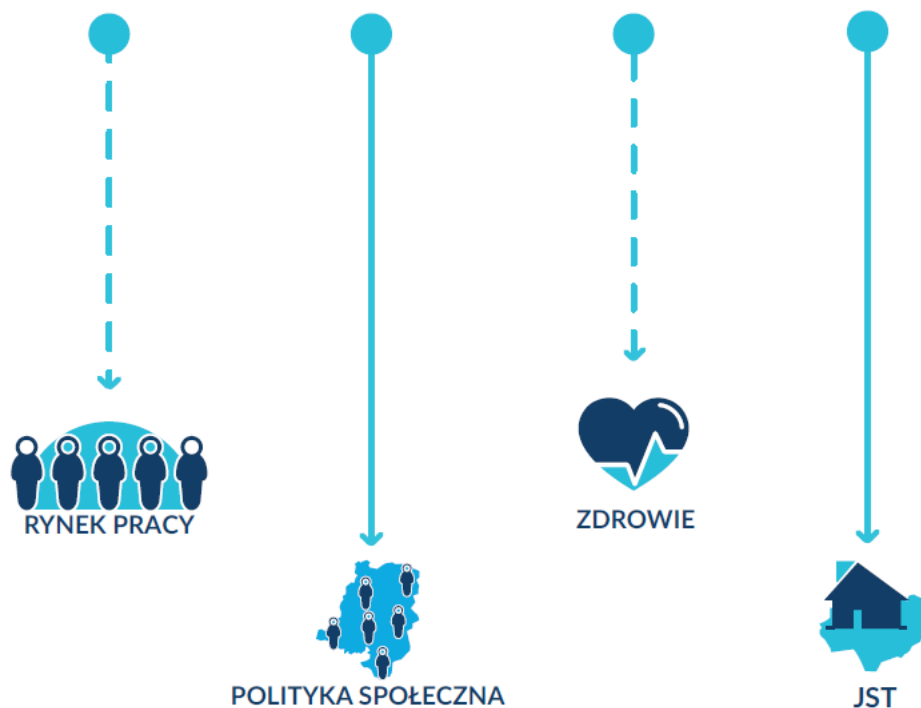
3. Promowanie tych kierunków studiów z terenu regionu, które są kluczowe z punktu widzenia rozwoju (inteligentne specjalizacje) lub z punktu widzenia gwarancji dostarczania usług administracyjnych i społecznych, do dostarczania których zobligowane są jednostki samorządu terytorialnego



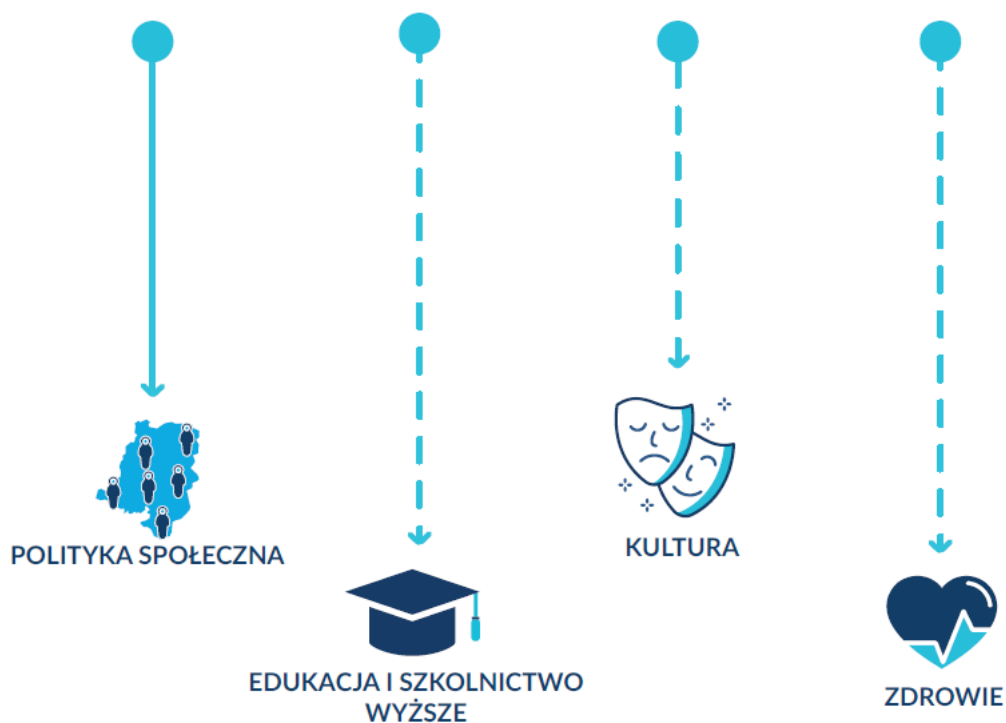
4. Opracowanie kompleksowej oferty dla studentów i absolwentów Wydziału Lekarskiego UO



5. Utworzenie jednostek dostarczających usług „wytchnieniowych” przez PCPR lub przez inne podmioty

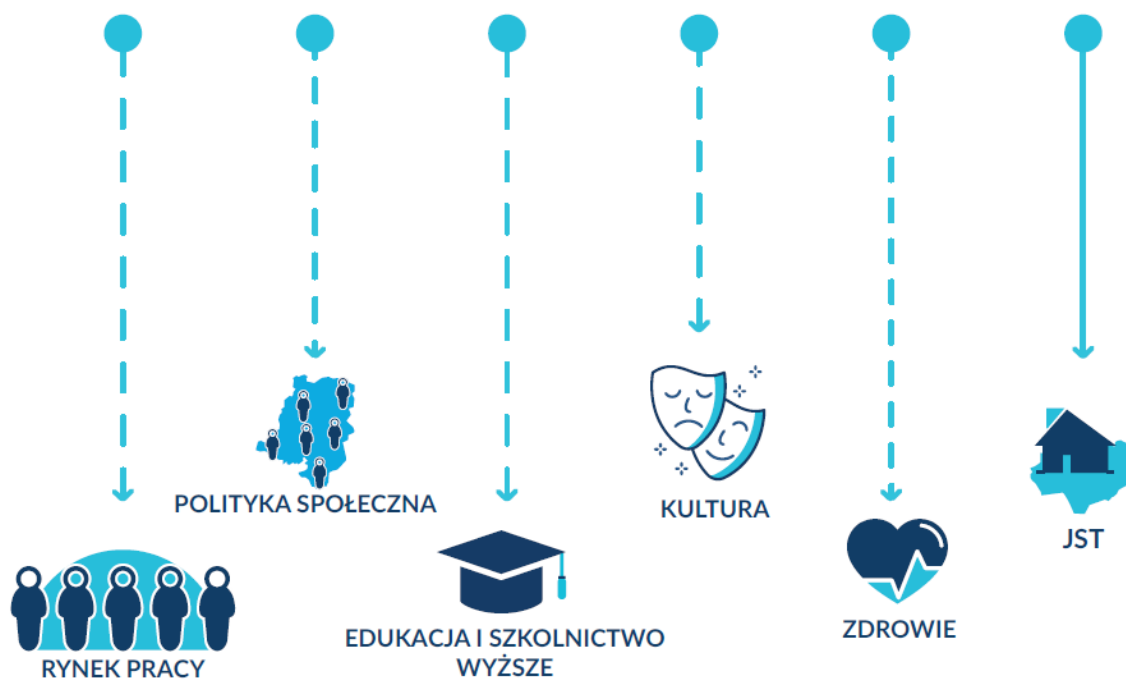


6. Organizacja „Szkoły młodych liderów” oraz „Szkoły srebrnych liderów”



DOSTOSOWYWANIE SIĘ DO DEPOPULACJI

7. Powstanie platformy dyskusji o sposobach dostosowania się do przemian demograficznych – Opolskie 2030+



8. Budowanie zachęt do tworzenia związków międzygminnych, w tym w ramach ZIT, do realizacji wybranych usług publicznych





Rozdział VIII



System monitoringu podejmowanych przedsięwzięć

Realizacja działań i instrumentów implikuje konieczność monitorowania postępu rzeczowego i finansowego, jak również skuteczności ich wdrażania. Z nakreśleniem koncepcji systemu monitorowania wiąże się szereg wyzwań:

- Proponowany pakiet działań i instrumentów może zostać zgodnie z przyjętym założeniem modelu wdrażania dowolnie rozwijany na bazie lokalnego potencjału i koncepcji interesariuszy procesu działań mających na celu przeciwdziałania depopulacji;
- Procesy demograficzne, jak również pozostające w ścisłej z nimi współzależności procesy społeczno-ekonomiczne pozostają w zależności od zjawisk, których źródła należy upatrywać w szeroko pojętym otoczeniu społecznym, gospodarczym czy systemowym na poziomie krajowym bądź międzynarodowym. Mowa chociażby o trendach gospodarczych czy zjawiskach w sferze kulturowo-obyczajowej⁶³. Podejmując działania na poziomie lokalnym bądź regionalnym należy mieć świadomość, że ich korzystne oddziaływanie może zostać zniwelowane.
- Trudno o oszacowanie docelowego poziomu wskaźników, bowiem trudno przewidzieć rzeczywiste zaangażowanie samorządów lokalnych w proponowane działania, jak również poziom alokacji, którą będą gotowe przeznaczyć na cele związane z problemem depopulacyjnym. Dotyczy to zwłaszcza wskaźników produktu i rezultatu.

Niezależnie od struktury i zakresu proponowanych działań i instrumentów podstawowe efekty, jakie są spodziewane jako skutek odnoszą się do sytuacji demograficznej. Oczywiście nie chodzi jedynie o proste zmiany w liczbie ludności (przyrost, zatrzymanie spadku bądź jego spowolnienie). Jakkolwiek jest to bazowa informacja, to jednak istotne są także towarzyszącej jej zmiany struktury wieku ludności (starzenie się jej) oraz zanik witalności ekonomicznej w wyniku kurczenia się zasobów pracy czy zmniejszania potencjału konsumpcyjnego ludności. Proponuje się zatem oparcie monitoringu na dwóch grupach wskaźników:

- **wskaźniki efektu** – są to wskaźniki kontekstowe odwołujące się do zmian w sytuacji demograficznej;
- **wskaźniki produktu i rezultatu** – w przypadku wskaźników produktu powiązane z poszczególnymi działaniami i instrumentami.

Z monitorowaniem podejmowanych przedsięwzięć wiąże się też konieczność przyjęcia określonego horyzontu czasowego. Każdą z wymienionych grup wskaźników należy przy tym rozpatrywać w nieco innym kontekście. W przypadku zmian demograficznych, których dotyczą wskaźniki efektu, zmiany zachodzą powoli. Perspektywa czasowa, która pozwala na wychwycenie kierunku i skali zachodzących zmian, powinna obejmować okres jednego pokolenia. Taki czas pozwala na w miarę pewne szacunki dotyczące skuteczności podejmowanych działań. Jeśli za okres „trwania” jednego pokolenia uznamy czas pomiędzy narodzinami dzieci, a uzyskaniem przez nie własnego potomstwa, to biorąc pod uwagę współczesne uwarunkowania demograficzne możemy mówić o 30 latach. Oczywiście samo pozyskiwanie danych powinno mieć cykle jednoroczne, tym niemniej analizy danych w krótkich przedziałach czasowych nie pozwalają na wyciąganie wiążących i wiarygodnych wniosków. Procesy mogą podlegać cyklicznym wahaniom i dopiero dłuższy horyzont czasowy umożliwia obserwowanie trendów.

⁶³ Aspekty ograniczonej możliwości oddziaływania na procesy depopulacyjne z poziomu lokalnego zostały podjęte w Raporcie cząstkowym II przy okazji omawiania scenariuszy rozwojowych.

Ważne jest przy tym, aby dane demograficzne pokazywały rzeczywisty stan ludności, tj. uwzględniały występowanie zjawiska migracji nierejestrowanej. Tylko wówczas możliwe będzie oszacowanie realnie występujących zmian, co nie jest możliwe na podstawie ogólnodostępnych danych statystycznych.⁶⁴ Z tego powodu zakłada się, że dane dotyczące liczby ludności będą także pochodziły z systemu ubezpieczeń społecznych, co umożliwi skorygowanie danych znajdujących się w zbiorach GUS.⁶⁵ Jakkolwiek zakłada się coroczne pozyskania tego rodzaju danych, to jednocześnie ocena trendów powinna zostać podjęta po upływie 30 lat. Dodatkowo z uwagi na brak możliwości określenia pożądanej wartości docelowej wskaźników wskazane są pożądane kierunki zmian, jakie powinny mieć miejsce w efekcie wdrażanych działań.

Tabela 16. Wskaźniki efektu działań i instrumentów mających na celu przeciwdziałanie depopulacji, minimalizowanie jej skutków i/lub dostosowanie się do zachodzących zmian demograficznych

Wskaźnik	Źródło informacji	Pożądany kierunek zmian	Częstotliwość pomiaru	Horyzont czasowy szacowania trendu
Liczba ludności	GUS, system ubezpieczeń społecznych	Wzrost lub spadek dynamiki ubytku	Corocznie	30 lat
Wskaźnik starości		Spadek		
Wskaźnik obciążenia demograficznego		Spadek		
Współczynnik dzietności		Wzrost		
Udział % osób w wieku przedprodukcyjnym		Wzrost		
Udział % osób w wieku produkcyjnym		Wzrost		
Udział % osób w wieku poprodukcyjnym		Spadek		
Współczynnik feminizacji (w tym w obrębie wieku mobilnego, tj. 18-44 lata)		Wzrost		
Przyrost naturalny		Wzrost		

⁶⁴ Wpływ migracji nierejestrowanej na prognozy stanu ludności został wykazany w ramach Raportu cząstkowego II.



⁶⁵ P. Śleszyński, Oszacowanie rzeczywistej liczby ludności gmin województwa mazowieckiego z wykorzystaniem danych ZUS, Studia Demograficzne 2(160), 2011, s. 35-57.











Wskaźnik	Źródło informacji	Pożądany kierunek zmian	Częstotliwość pomiaru	Horyzont czasowy szacowania trendu
Saldo migracji wg grup wieku		Wzrost		

Źródło: opracowanie własne

Kolejnym elementem systemu monitoringu jest ocena rezultatów wdrażanych działań i instrumentów. Jakkolwiek trudno o jednoznaczne określenie, które z nich będą ostatecznie wdrażane (choćby z uwagi na spektrum adresatów instrumentów działających autonomicznie i niezależnie od siebie), to jednak zgłoszone propozycje są podporządkowane osiągnięciu określonych celów przyczyniających się do osiągnięcia efektów demograficznych. W przypadku oceny rezultatów można przyjąć krótszy niż w przypadku oceny efektów horyzont czasowy oceny trendów. W tym przypadku, poza corocznym pozyskiwaniem danych, sugeruje się przyjęcie 5 letniego okresu szacowania trendu zmian.

Tabela 17. Wskaźniki rezultatu dla działań i instrumentów mających na celu przeciwdziałanie depopulacji, minimalizowanie jej skutków i/lub dostosowanie się do zachodzących zmian demograficznych

Obszar analityczny	Wskaźnik	Źródło informacji	Pożądany kierunek zmian	Częstotliwość pomiaru
Nie dotyczy	Liczba urodzeń	Bank Danych Lokalnych GUS	Wzrost	Corocznie
Nie dotyczy	Liczba osób spoza regionu mieszkająca w regionie	GUS / system ubezpieczeń społecznych	Wzrost	Corocznie
Nie dotyczy	Liczba osób z regionu zamieszkująca poza regionem		Spadek	Corocznie
Nie dotyczy	Liczba obcokrajowców rejestrujących pobyt w regionie	Bank Danych Lokalnych GUS/Urząd wojewódzki	Wzrost	Corocznie
	Liczba gmin i powiatów z województwa opolskiego dostosowujących strategię rozwoju do wyzwań związanych z depopulacją	Urzędy gmin	Wzrost	Corocznie
	Liczba miejsc w żłobkach i przedszkolach	Urzędy gmin	Wzrost	Corocznie

Obszar analityczny	Wskaźnik	Źródło informacji	Pożądany kierunek zmian	Częstotliwość pomiaru
 POLITYKA SPOŁECZNA				
 EDUKACJA I SZKOLNICTWO WYŻSZE	Liczba studentów spoza regionu podejmujących naukę w uczelniach w regionie	Szkoły wyższe	Wzrost	Corocznie
 EDUKACJA I SZKOLNICTWO WYŻSZE	Liczba studentów obcokrajowych podejmujących naukę w uczelniach w regionie	Szkoły wyższe	Wzrost	Corocznie
 RYNEK PRACY	Liczba oświadczeń o powierzeniu pracy obcokrajowcom	PUP/WUP	Wzrost	Corocznie
 RYNEK PRACY	Liczba pozwoleń na pracę wydawana obcokrajowcom	GUS (Rynek pracy)	Wzrost	Corocznie
 RYNEK PRACY	Liczba podmiotów gospodarczych prowadzona przez obcokrajowców	GUS (baza REGON)	Wzrost	Corocznie
 EDUKACJA I SZKOLNICTWO WYŻSZE RYNEK PRACY	Liczba staży i praktyk studenckich przeprowadzona dzięki współpracy uczelni z pracodawcami z regionu	Szkoły wyższe	Wzrost	Corocznie
 ZDROWIE	Liczba lekarzy i pielęgniarek	NFZ	Wzrost	Corocznie
 POLITYKA SPOŁECZNA	Liczba usług opiekuńczych oraz „wytnieniowych” oferowanych w systemie pomocy społecznej	PCPR/MOPR, IZ RPO WO	Wzrost	Corocznie
 POLITYKA SPOŁECZNA JST	Liczba Centrów Usług Społecznych	Urzędy gmin	Wzrost	Corocznie

Źródło: opracowanie własne

Proponowane wyżej zestawy wskaźników będą pomocne w ocenie skuteczności podejmowanych działań. Odrębną kwestią jest ich efektywność wynikająca z zestawienia uzyskanych efektów z poniesionymi nakładami. Na tę między innymi potrzebę odpowiada ostatni aspekt monitoringu, który dotyczy wskaźników produktu. Zestawienie wskaźników przypisanych do działań i instrumentów rekomendowanych dla województwa opolskiego znajduje się w tabeli poniżej. Podane szacunki wartości docelowych odnoszą się przy tym każdorazowo do 1 roku.

Tabela 18. Wskaźniki produktu dla działań i instrumentów rekomendowanych dla województwa opolskiego

Proponowany instrument	Wskaźnik produktu	Grupa docelowa	Wartość docelowa
Działanie 1. Rozwój usług związanych z opieką nad małym dzieckiem	Zwiększony dostęp do usług opieki nad małym dzieckiem	Mieszkańcy obszarów wiejskich oddalonych od większych miejscowości	300
Działanie 2. „Opolska Zielona Karta”	Zwiększenie jakości obsługi imigrantów, przyspieszenie wydawania decyzji administracyjnych.	Imigranci	2000 osób
	Zwiększenie kompetencji imigrantów		200 osób
Działanie 3. Promowanie tych kierunków studiów z terenu regionu, które są kluczowe z punktu widzenia rozwoju (inteligentne specjalizacje) lub z punktu widzenia gwarancji dostarczania usług administracyjnych i społecznych, do dostarczania których zobligowane są jednostki samorządu terytorialnego	Utworzenie jednego kierunku studiów w ciągu roku na jednej ze szkół wyższych.	Szkoły wyższe	1
	Studenci uczestniczący w utworzonym kierunku studiów (1 grupa wykładowa, 4 grupy ćwiczeniowe).	Młodzież/studenci	120
Działanie 4. Opracowanie kompleksowej oferty dla studentów i absolwentów Wydziału	Realizacja działań promocyjnych przez UO.	Szkoły wyższe	1
	Liczba osób, do których dotrze informacja w	Młodzież / absolwenci / szkół	1000 osób

Proponowany instrument	Wskaźnik produktu	Grupa docelowa	Wartość docelowa
Lekarskiego UO	zakresie oferty UO.	średnich	
Działanie 5. Utworzenie jednostek dostarczających usług „wytchnieniowych” przez PCPR lub przez inne podmioty	Zastępstwo w zakresie opieki nad osobami długotrwale obłożnie chorymi.	Opiekunowie osób zależnych	200
	Jednostki zaangażowanie w świadczenie usług wytchnieniowych.	Podmioty świadczące usługi	5
Działanie 6. Organizacja „Szkoły młodych liderów” oraz „Szkoły srebrnych liderów”	Lokalne społeczności, na terenie których otwarte zostaną szkoły.	Społeczności lokalne	3
	Jednostki zaangażowane w utworzenie szkół.	NGO’sy	3
	Zwiększenie kompetencji, aktywizacja zawodowa.	Osoby starsze	150
	Zwiększenie kompetencji, aktywizacja zawodowa.	Młodzież	150
Działanie 7. Powstanie platformy dyskusji o sposobach dostosowania się do przemian demograficznych – Opolskie 2030+	Liczba samorządów bezpośrednio zaangażowanych w dyskusje platformy.	Samorządy gminne	20
Działanie 8. Budowanie zachęt do tworzenia związków międzygminnych, w tym w ramach ZIT, do realizacji wybranych usług publicznych	Zwiększenie możliwości realizacji wspólnych inwestycji i świadczenia wybranych usług publicznych.	Samorządy gminne	15

Źródło: Opracowanie własne

W tym przypadku należy dodatkowo wziąć pod uwagę, że poszczególne gminy i powiaty mogą w dowolny sposób komponować działania i instrumenty, w skrajnych przypadkach w ogóle ich nie podejmując. Z drugiej strony patrząc ich działania mogą wykraczać poza proponowane instrumentarium. Z tego względu proponuje się w kontekście wskaźników produktu oprzeć

monitoring na systemie sprawozdań składanych corocznie przez jednostki administracji lokalnej. Do potrzeb bieżącego monitoringu (zwłaszcza w kontekście badania efektywności interwencji) kluczowe są pozycje dotyczące działań/instrumentów, ich efektów, jak również nakładów ponoszonych na ich realizację. Pozostałe elementy struktury arkusza sprawozdawczego dostarczają wiedzy na temat przebiegu procesów, co jest istotne w kontekście dokonywania ewentualnych korekt interwencji.

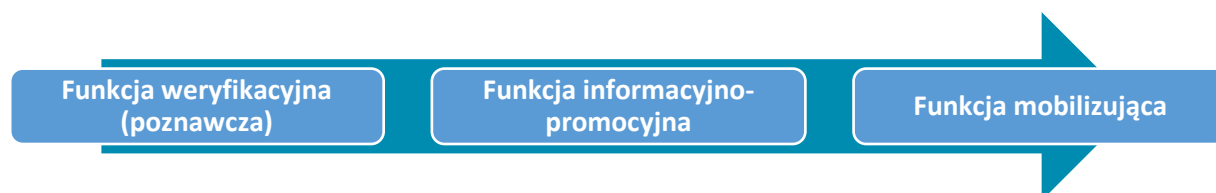
Tabela 19. Propozycja ramowej struktury arkusza sprawozdawczego dla pozyskania informacji na temat działań i instrumentów zrealizowanych i planowanych do realizacji

Działanie/ Instrument	Gmina/ powiat	Podmiot wdrażający	Podmioty zaangażowane w realizację	Cel	Nakłady	Źródła finansowania	Przewidywany okres realizacji	Efekty	Napotkane trudności i bariery wdrażania

Źródło: opracowanie własne

Za proces monitoringu realizacji będzie odpowiedzialne **Regionalne Obserwatorium Terytorialne** umiejscowione w strukturach Urzędu Marszałkowskiego. Wynika to zarówno z kompetencji analitycznych przypisanych tej jednostce organizacyjnej, jak również miejsca zajmowanego w strukturze administracji terytorialnej odnoszącej zakres kompetencji do całego regionu. Proponowana struktura monitoringu wdrażania działań i instrumentów spełnia ponadto określone cele. Podstawowym jest oczywiście **weryfikacja** skuteczności podejmowanych działań, jak również ich efektywności określanej na bazie sprawozdań pochodzących z samorządów gminnych i powiatowych. Nie należy jednak zapominać o innych możliwych korzyściach wynikających z realizacji monitoringu. Informacje pochodzące ze sprawozdań mogą pełnić **rolę informacyjną**, zwracając uwagę na kwestię depopulacji i promując przy okazji działania związane z przeciwdziałaniem wyludnianiu gmin i efektów tego procesu. Można dzięki temu przypisać monitoringowi (oczywiście pod warunkiem upowszechniania jego wyników) **funkcję mobilizującą** mniej aktywne gminy do podejmowania określonych działań.

Rysunek 6. Funkcje monitoringu wdrażania działań i instrumentów



Źródło: opracowanie własne

Działania informacyjno-promocyjne są szczególnie istotne z tego również względu, że wdrażanie rekomendowanych czy potencjalnych instrumentów może napotkać szereg ryzyk, które mogą ograniczać aktywność samorządów lokalnych w tym zakresie:

- **dostęp do źródeł finansowania** – podejmowanie przedsięwzięć przewidzianych w niniejszym opracowaniu będzie wymagało ponoszenia określonych nakładów. Zewnętrzne źródła finansowania, jakkolwiek mogą stanowić istotny wkład, z reguły nie pokrywają całości wydatków, co może w istotny sposób ograniczać aktywność samorządów w zakresie podejmowania dodatkowych aktywności mających na celu przeciwdziałanie depopulacji lub minimalizowanie jej efektów;
- **ograniczona świadomość problemu depopulacji w samorządzie lokalnym** – chodzi nie tylko o samą świadomość zmniejszającej się liczby ludności, ale też towarzyszących temu zmian demograficznych oraz wszelkich długofalowych konsekwencji dla rozwoju społeczno-gospodarczego, jakie z tego wynikają;
- **trudności w identyfikacji potencjału lokalnego** oraz jego przenoszenia na strategiczne plany rozwojowe;
- **ograniczenia w dostępie do określonych zasobów** – chodzi o dostęp do działek budowlanych, wolnych lokali czy budynków, które mogłyby być przeznaczone na cele związane z wdrażaniem proponowanych działań i instrumentów;
- **bariery społeczne** – niektóre z proponowanych działań mogą napotykać na problemy wynikające z oporów społecznych dla określonych przedsięwzięć, np. związanych z przyjmowaniem migrantów;
- **bariery prawno-administracyjne** – chodzi o ograniczenia wynikające z przepisów prawa miejscowego bądź aktów prawnych wyższego rzędu;
- **koniunktura gospodarcza.**

Działania łagodzące, jakie można podjąć w obliczu wskazanych ograniczeń wiążą się głównie z prowadzeniem akcji informacyjnych oraz upowszechnianiem konieczności reagowania na problemy depopulacyjne. Tego rodzaju szeroka akcja informacyjna kierowana do jak największej liczby potencjalnych interesariuszy, nie tylko samorządu lokalnego, ale mieszkańców, instytucji, organizacji pozarządowych czy biznesu, może wywołać przychylne podejście do podejmowanych działań, jak również zwiększyć poziom zaangażowania w podejmowane inicjatywy. Działania informacyjne, tym razem skierowane do władz samorządowych, mogą także dotyczyć promocji zewnętrznych źródeł finansowania.

Istotną rolę w procesie minimalizowania zagrożeń związanych z ograniczeniami w zaangażowaniu administracji samorządowej w procesy przeciwdziałania depopulacji bądź radzenia sobie z jej efektami może odgrywać przewidziane w proponowanych instrumentach cykliczne (np. coroczne) forum samorządowe z udziałem przedstawicieli biznesu, mieszkańców, organizacji pozarządowych i nauki. Tego rodzaju przestrzeń dyskusji, wymiany informacji oraz inspiracji może stanowić ważne narzędzie w procesie likwidacji barier w zaangażowaniu samorządu lokalnego w procesy antydepopulacyjne. Jedynymi ograniczeniami, które mogą być poza zasięgiem oddziaływania samorządu lokalnego, są te związane z barierami systemowymi oraz wynikającymi z cyklu koniunkturalnego.

W kontekście oddziaływania różnego rodzaju barier i ograniczeń (w tym systemowych czy koniunkturalnych) należy podkreślić, że trudno o jednoznaczną ocenę na ile wysokość nakładów przełoży się na efektywność działań. Dużo bowiem zależy od ich jakości czy zasięgu oddziaływania, ale

także dopasowania interwencji do lokalnych uwarunkowań rozwojowych czy samej gotowości administracji samorządowej do inicjowania procesów rozwojowych. Kluczowa w tym kontekście może okazać realizacja ewaluacji on-going, czyli badanie przeprowadzone w czasie trwania interwencji (n-. po 5 latach od jej rozpoczęcia). Celem tego rodzaju ewaluacji jest bieżąca ocena przebiegu interwencji, aktualnych oczekiwań osób lub instytucji nią objętych oraz identyfikacja tych elementów interwencji, które wymagają modyfikacji lub usprawnienia. W tym zakresie może również mieścić się weryfikacja efektywności podjętych działań prowadząca do korekt w wysokości i strukturze alokacji.



Podsumowanie

Podsumowanie

Zaprezentowana w niniejszym opracowaniu propozycja struktury interwencji odpowiadającej na procesy wyludniania się w województwie opolskim bazowała na dokonanej wcześniej diagnozie sytuacji demograficznej regionu. Ujawniła ona szereg czynników determinujących procesy depopulacyjne w regionie. Przeprowadzona analiza wskaźników demograficznych odnoszących się do obszaru wyznaczonego jako szczególnie zagrożony depopulacją ujawniła, że podstawowym czynnikiem, który wprost wpływa na ubytek liczby ludności w regionie, jest przyrost naturalny. Uwarunkowania procesów depopulacyjnych są przy tym bardzo złożone. Są one bowiem pochodną tradycji emigracyjnych w regionie, efektem współczesnych procesów migracyjnych (zarówno zagranicznych, jak i wewnętrznych), jak i szeroko rozumianych przemian społeczno-obyczajowych determinujących postawy młodych ludzi wobec rodziny i rodzicielstwa.

Na podstawie przeprowadzonych analiz należy podkreślić, że podstawowe uwarunkowania depopulacyjne tkwią w przyczynach ekonomicznych, które mają swoje źródło przede wszystkim w nieatrakcyjności lokalnego rynku pracy (braku atrakcyjnych, tj. dobrze płatnych miejsc pracy, ale także miejsc pracy nieodpowiadających kwalifikacjom osób tej pracy poszukujących). Stanowi to czynnik wypychający mieszkańców do innych regionów, głównie do województwa dolnośląskiego i śląskiego, ale także za granicę.

Wydaje się wobec powyższego, że kluczowym aspektem, który mógłby wpłynąć na powstrzymanie procesów depopulacyjnych, jest przede wszystkim oddziaływanie na procesy gospodarcze zachodzące w obszarach depopulacyjnych. Stworzenie ekonomicznej bazy do budowania planów życiowych mogłoby zmniejszyć skalę migracji do innych regionów. Pośrednio także mogłoby przyczynić się do zmniejszenia negatywnych trendów w obrębie pozostałych wskaźników, jak przyrost naturalny czy starzenie się społeczeństwa. Warto jednak zwrócić uwagę, że w regionie nie tyle brakuje miejsc pracy w ogóle, ile raczej – miejsc atrakcyjnych, czy to z punktu widzenia wynagrodzenia, czy z przewidywanego zakresu obowiązków. Na dodatek zaznaczyć należy, iż z uwagi na tradycje migracyjne atrakcyjność miejsc pracy oceniana jest nie przez pryzmat porównań z innymi regionami Polski, ale i innych państw europejskich. Na tych właśnie aspektach skupiły się propozycje działań rekomendowanych do wdrożenia jako środków zaradczych mających oddziaływać na procesy depopulacyjne w regionie.

W ramach przeciwdziałania depopulacji zarekomendowano: rozwój usług związanych z opieką nad małym dzieckiem oraz „Opolską Zieloną Kartę”; w ramach minimalizowania skutków depopulacji: promowanie tych kierunków studiów z terenu regionu, które są kluczowe z punktu widzenia rozwoju (inteligentne specjalizacje) lub z punktu widzenia gwarancji dostarczania usług administracyjnych i społecznych, do dostarczania których zobligowane są jednostki samorządu terytorialnego; opracowanie kompleksowej oferty dla studentów i absolwentów Wydziału Lekarskiego UO; utworzenie jednostek dostarczających usług „wytchnieniowych” przez PCPR lub przez inne podmioty; organizację „Szkoły młodych liderów” oraz „Szkoły srebrnych liderów”, zaś w ramach dostosowywania się do depopulacji: powstanie platformy dyskusji o sposobach dostosowania się do przemian demograficznych – Opolskie 2030 oraz budowanie zachęt do tworzenia związków międzygminnych, w tym w ramach ZIT, do realizacji wybranych usług publicznych. Działania te mają jednoznacznie pozytywny wpływ na modyfikację opracowanych w *Raporcie cząstkowym II* scenariuszy rozwojowych, wpływając jednocześnie na zwiększenie konkurencyjności regionu poprzez dostarczenie wykwalifikowanych pracowników o kluczowych dla rozwoju regionu umiejętnościach i

generalnie wzrost liczby realnych zasobów pracy, poprawę jakości życia ludności, lepsze wykorzystanie endogennych zasobów regionu oraz zapewnienie bardziej efektywnego sposobu zarządzania wdrażanego na poziomie lokalnym i regionalnym, dostosowanego do długookresowych przemian demograficznych. Część z nich stanowi kontynuację działań *Programu Specjalnej Strefy Demograficznej w województwie opolskim. Opolskie dla rodziny*, który to program generalnie oceniony został pozytywnie, choć w przypadku jego kontynuacji zarekomendowano pewne modyfikacje.

Wdrażanie rekomendowanych instrumentów będzie się wiązało z występowaniem określonych ryzyk osiągnięcia zamierzonych celów. Poza dostępem do źródeł finansowania istotnym czynnikiem, na który należy zwrócić uwagę jest ograniczoną świadomość problemu depopulacji w samorządzie lokalnym, ale też będących jej efektem wszelkich długofalowych konsekwencji dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Poza tym poszczególne działania i instrumenty mogą podlegać oddziaływaniu różnego rodzaju barier społecznych czy prawno-administracyjnych. Ponadto istotnym czynnikiem modyfikującym skuteczność interwencji jest koniunktura gospodarcza, która – w zależności od etapu cyklu – może wspomagać realizację zamierzeń lub ograniczać możliwość zaistnienia pozytywnych skutków.

Niezależnie od możliwych ryzyk zaproponowano model wdrażania, który opisuje poszczególne aspekty związane ze strategicznym i terytorialnym wymiarem interwencji, charakterem podejmowanych inicjatyw, zestawem interesariuszy, ale też możliwymi źródłami finansowania. Proponowany model uwzględnia dywersyfikację w każdym z opisanych aspektów i rozpatruje analizowany problem z perspektywy przedstawionego wcześniej paradygmatu zarządzania regionami kurczącymi się. Zakłada się oddziaływanie na procesy depopulacyjne na różnych szczeblach administracji samorządowej dopuszczając również powstawanie doraźnych związków terytorialnych umożliwiających oddziaływanie w ponadlokalnym zakresie. Kluczowe jest przy tym, aby w proces wdrażania zaangażowane było maksymalnie szerokie grono interesariuszy umożliwiające nie tylko sprawną realizację ogólnych inicjatyw, ale także oddolną aktywność. W systemie wdrażania działań i instrumentów kluczowa powinna być rola działań informacyjno-promocyjnych, które byłyby ukierunkowane na budowanie motywacji interesariuszy procesu, jak również upowszechnianie wiedzy o samych procesach depopulacyjnych, jak i podejmowanych działaniach.

Istotnym aspektem procesu wdrażania rekomendowanych działań jest sposób identyfikacji efektów interwencji. Proponowana koncepcja monitoringu opiera się na trzech grupach wskaźników pokazujących zarówno wpływ proponowanych działań i instrumentów na sytuację demograficzną regionu (wskaźniki efektu), jak i pokazujących, w jaki sposób wdrażane instrumenty oddziałują na poszczególne elementy ekosystemu społeczno-gospodarczego (wskaźniki rezultatu). Odrębnym aspektem są same wskaźniki produktu pokazujące, jaka jest skala i struktura działań podejmowanych przez poszczególnych interesariuszy regionalnych. Ważne jest przy tym, aby w proces monitorowania były zaangażowane różne podmioty mające dostęp do danych umożliwiających wyliczenie wartości poszczególnych wskaźników. Jest to szczególnie istotne w przypadku danych demograficznych, w przypadku których zjawisko migracji nierejestrowanej wpływa na ograniczoną użyteczność danych pochodzących ze zbiorów statystyki publicznej. Proponuje się zatem, że dane dotyczące liczby ludności będą także pochodziły z systemu ubezpieczeń społecznych, co umożliwi skorygowanie danych znajdujących się w zbiorach GUS.

W kontekście szacowania skuteczności proponowanego instrumentarium istotne jest przyjęcie horyzontu czasowego, który pozwoli na rzetelne szacowanie trendów. Jakkolwiek zakłada się coroczne pozyskania danych umożliwiające wyliczenie wskaźników, to jednocześnie ocena trendów powinna zostać podjęta po upływie 30 lat, co w przybliżeniu obejmuje okres jednego pokolenia.

Wykaz źródeł

1. ADAPT2DC, *European Strategy for regional responses to demographic changes*,
https://www.soc.cas.cz/sites/default/files/publikace/europeanstrategy_adapt2dc.pdf
[dostęp 01.10.2019].
2. ADAPT2DC, *New innovative solutions to adapt governance and management of public infrastructures to demographic change*,
https://www.soc.cas.cz/sites/default/files/publikace/adapt2dc_wp6_e-book_20140517.pdf
[dostęp 01.10.2019].
3. *Aktywizacja osób w wieku 30 lat i więcej pozostających bez pracy na terenie gminy miejskiej Kraków (IV) – działanie 8.1 regionalnego programu operacyjnego województwa małopolskiego 2014-2020*, https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=97177 [dostęp 01.10.2019].
4. Bajerski A., *Student jako użytkownik miasta: brytyjskie doświadczenia studentyfikacji*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, t. 31, 2015.
5. Bojar M., Machnik-Słomka J., Model potrójnej i poczwórnej helisy w budowaniu współpracy sieciowej dla rozwoju innowacyjnych projektów regionalnych, *Zeszyty naukowe politechniki śląskiej, Organizacja i zarządzanie* z. 76, 2014.
6. Churski P., *Czynniki rozwoju regionalnego w świetle koncepcji teoretycznych*, *Zeszyty Naukowe WSHE*. T. 19, 2005,
<http://www.staff.amu.edu.pl/~chur/bibliografia/CZYNNIKI%20ROZWOJU%20REGIONALNEGO%20.pdf> [dostęp: 01.10.2019].
7. Dybowska J., Widera K., *Trudności w ocenie zmian zaludnienia Polski w związku z migracjami o charakterze czasowym*, *Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, Nr 290, Katowice 2016.
8. Dybowska J., *Starzenie się demograficzne miasta w województwie opolskim*, „*Studia Miejskie*”, 2011, t. 4
9. ESPON, *Shrinking rural regions in Europe Towards smart and innovative approaches to regional development challenges in depopulating rural regions*,
<https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20Policy%20Brief%20on%20Shrinking%20Rural%20Regions.pdf> [dostęp 01.10.2019].
10. EU Committee of Regions, *The impact of demographic change on European regions*, Brussels 2016,
https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/Impact_demographic_change_european_regions.pdf [dostęp 01.10.2019].
11. Gałązka A., *Teoretyczne podstawy rozwoju regionalnego – wybrane teorie, czynniki i bariery rozwoju regionalnego*. „*Studia Biura Analiz Sejmowych*”, Nr 1(49) 2017.
12. Heffner K., Solga B., *Perspektywy rozwoju demograficznego województwa opolskiego. Wybrane konsekwencje ekonomiczne i społeczne* [w:] Hryniewicz J., Potrykowska A. (red.),

Sytuacja demograficzna Śląska Opolskiego jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej, Warszawa 2017.

13. Heffner K., Klemens K., Solga B., *Challenges of Regional Development in the Context of Population Ageing. Analysis Based on the Example of Opolskie Voivodeship*, Sustainability 11:5207 · September 2019
14. https://www.ncbr.gov.pl/fileadmin/user_upload/import/other/lista_rankingowa_duo_18.pdf [dostęp 01.10.2019].
15. https://www.ncbr.gov.pl/fileadmin/POWER/03.01...3MU_18/Zal._nr_6_final_Lista_rankingowa_wnioskow_ocenionych_pozytywnie__2_.pdf [dostęp 01.10.2019].
16. <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/rozwoj-lokalny-kierowany-przez-spolecznosc-rlks>
17. Idziak W., Turystyka społeczna – inspiracje dla turystyki wiejskiej, *Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis. Oeconomica*, vol. 288(64), 2011.
18. Jelonek D., Mesjasz-Lech A., *Rola uczelni wyższych w rozwoju regionu na przykładzie Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej. Perspektywa 20 lat doświadczeń*, "Przegląd Organizacji", Nr 8, 2017.
19. Jończy R., Rokita-Poskart D., Tanas M., *Exodus absolwentów szkół średnich województwa opolskiego do dużych ośrodków regionalnych kraju oraz za granicę*, Wojewódzki Urząd Pracy w Opolu, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Opole 2013.
20. Jończy R., *Problem nieregulowanej emigracji definitywnej (emigracji zawieszanej) w badaniu procesów społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2014.
21. Kantor-Pietraga I., *Systematyka procesu depopulacji miast na obszarze Polski od XIX do XXI wieku*, UŚ, Katowice 2014.
22. Katsarova I. (red.), *Regiony wyludniające się: nowy paradygmat demograficzny i terytorialny. Studium*, Parlament Europejski, Bruksela 2008,
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/pe408928_ex_/pe408928_ex_pl.pdf [dostęp 01.10.2019].
23. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, MRR, Warszawa 2012.
24. Kłoczko-Gajewska A., Działalność wiosek tematycznych w Polsce i wstępna ocena jej efektów, *Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich*, T. 102, Z. 3, 2015.
25. Martinez-Fernandez C., Weyman T., van Dijk J. (eds.), *Demographic Transition, Labour Markets and Regional Resilience*, Springer, Cham 2017.
26. Nitkiewicz T., Pachura P., Reid N., *An Appraisal of Regional Intellectual Capital Performance using Data Envelopment Analysis*, „Applied Geography”, Vol. 53, 2014.
27. *Portret statystyczny obszarów funkcjonalnych w województwie opolskim w latach 2005–2016*, Urząd Statystyczny w Opolu, Opolski Ośrodek Badań Regionalnych, Opole 2018.
28. *Program Specjalnej Strefy Demograficznej w województwie opolskim. Opolskie dla rodziny*, Opole 2014 (dokument elektroniczny: <https://dlarodziny.opolskie.pl/wp-content/uploads/2017/10/Program-Opolskie-dla-Rodziny-OST.pdf>, [dostęp: 25.11.2019].
29. *Projekt utworzenie Klubu „Senior+”*,
<http://www.mopselk.naszops.pl/programy-i-projekty/projekt-utworzenie-klubu-senior> [dostęp 01.10.2019].

30. RRL, *Sytuacja demograficzna Śląska Opolskiego jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej*, Warszawa 2016.
31. RRL, *Sytuacja demograficzna Polski, Raport 2017-2018*, Warszawa 2019.
32. Rauziński R., *Ludność regionu Śląska Opolskiego 1945 – 2010 – 2030* [w:] Województwo opolskie 1950–2010, (red. nauk.) Lis M., Szczygielski K., Drożdż L., Opole 2011.
33. Rauziński R., *Procesy demograficzne na Śląsku Opolskim ze szczególnym uwzględnieniem wsi w latach 1950-2035*, "Wieś i Rolnictwo", nr 1 (162) 2014
34. *Szczegółowy opis osi Priorytetowych regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego Na lata 2014-2020 Zakres: europejski fundusz Rozwoju Regionalnego*, Opole 2019.
35. Szczygielski K., *Opolska Specjalna Strefa Demograficzna* [w:] *Sytuacja demograficzna Śląska Opolskiego jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej*, red. J. Hryniewicz, A. Potrykowska, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2017.
36. Szukalski P., *Bilans małżeństw według województw w latach 1999-2017*, Demografia i Gerontologia Społeczna. Biuletyn Informacyjny, nr. 9, 2018, <http://hdl.handle.net/11089/26365> [dostęp 01.10.2019].
37. Szukalski P., *Charakterystyka związków kohabitacyjnych we współczesnej Polsce*, Wiadomości Statystyczne, 2014, nr 8.
38. Szukalski P., *Hipotetyczna skala bezdzietności, małodzieństwa i wielodzietności we współczesnej Polsce: różnicowania regionalne*; Demografia i Gerontologia Społeczna. Biuletyn Informacyjny, nr. 12, 2018, <http://hdl.handle.net/11089/29035> [dostęp 01.10.2019].
39. Szukalski P., *Przestrzenne różnicowanie dzietności w Polsce*, Wiadomości Statystyczne, nr 4, 2015, <http://hdl.handle.net/11089/8118> [dostęp 01.10.2019].
40. Szukalski P., *Statość regionalnego różnicowania umieralności w Polsce w latach 1990-2014?*, Demografia i Gerontologia Społeczna. Biuletyn Informacyjny, nr. 2, 2015, <http://hdl.handle.net/11089/9157> [dostęp 01.10.2019].
41. Szukalski P., *Zmiany liczby ludności województw w latach 1998-2018*, Demografia i Gerontologia Społeczna. Biuletyn Informacyjny, nr. 1, 2019, <http://hdl.handle.net/11089/29194> [dostęp 01.10. 2019].
42. Szukalski P., *Wzrost dzietności w ostatnich latach: dlaczego najbardziej z niego korzystają duże miasta?*, Demografia i Gerontologia Społeczna. Biuletyn Informacyjny, nr. 5, 2019, <http://hdl.handle.net/11089/29980> [dostęp 01.10. 2019].
43. Śleszyński P., *Oszacowanie rzeczywistej liczby ludności gmin województwa mazowieckiego z wykorzystaniem danych ZUS*, Studia Demograficzne 2(160), 2011.
44. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017, poz. 1073, 1566, art.. 2, pkt. 6a).
45. Wawrzyniak J., *Specjalna Strefa Demograficzna obszarem dobrych praktyk na rzecz seniorów. Założenia i realizacja programu*, „Rocznik Andragogiczny”, t. 22, 2015.

46. Weiss C. H., *Nothing as practical as good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families*, w: J. Connell i in. (red.), *New approaches to evaluating community*, The Aspen Institute, Washington DC 1995.
47. www.odnowawsi.eu/serwis/index.php?id=20 [dostęp 01.10. 2019].
48. www.ppp.gov.pl [dostęp 01.10.2019].
49. www.wioskizpomyslem.pl [dostęp 01.10.2019].
50. www.wioska-tematyczna.pl [dostęp 01.10. 2019].
51. Żukrowska K., *Umiędzynarodowienie produkcji a konkurencyjność* [w:] Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki Polski uwarunkowania i perspektywy, Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, seria: „Raporty. Studia nad konkurencyjnością z. 35, Warszawa 1995.

Wykaz tabel

Tabela 1. Działanie 1: Rozwój usług związanych z opieką nad małym dzieckiem	36
Tabela 2. Działanie 2: „Opolska Zielona Karta”	38
Tabela 3. Działanie 3: Promowanie tych kierunków studiów z terenu regionu, które są kluczowe z punktu widzenia rozwoju (inteligentne specjalizacje) lub z punktu widzenia gwarancji dostarczania usług administracyjnych i społecznych, do dostarczania których zobligowane są jednostki samorządu terytorialnego	39
Tabela 4. Działanie 4: Opracowanie kompleksowej oferty dla studentów i absolwentów Wydziału Lekarskiego UO	41
Tabela 5. Działanie 5: Utworzenie jednostek dostarczających usług „wytnieniowych” przez PCPR lub przez inne podmioty	42
Tabela 6. Działanie 6: Organizacja „Szkół młodych liderów” oraz „Szkół srebrnych liderów”	44
Tabela 7. Działanie 7: Powstanie platformy dyskusji o sposobach dostosowania się do przemian demograficznych – Opolskie 2030+	46
Tabela 8. Działanie 8: Budowanie zachęt do tworzenia związków międzygminnych, w tym w ramach ZIT, do realizacji wybranych usług publicznych	47
Tabela 9. Logika interwencji rekomendowanej dla województwa opolskiego	50 -
Tabela 10. Działania i instrumenty do potencjalnego wdrożenia w województwie opolskim	62
Tabela 11. Prognozowane (P) i rzeczywiste (R) liczby urodzeń i migracji wewnętrznych i zewnętrznych w Polsce w latach 2015-2018 oraz współczynniki korygujące (WK)	82
Tabela 12. Prognozowane (P), rzeczywiste (R) i skorygowane (S) liczby urodzeń i migracji wewnętrznych i zewnętrznych w woj. opolskim w latach 2015-2018	82
Tabela 13. Działania/inicjatywy wdrażane w ramach Programu „Opolskie dla rodziny” wraz z rekomendacjami odnośnie dalszego wdrażania	84 -
Tabela 14. Model wdrażania interwencji odpowiadającej na procesy wyludniania się w województwie opolskim	98 -
Tabela 15. Model wdrażania działań i instrumentów rekomendowanych dla województwa opolskiego	107 -
Tabela 16. Wskaźniki efektu działań i instrumentów mających na celu przeciwdziałanie depopulacji, minimalizowanie jej skutków i/lub dostosowanie się do zachodzących zmian demograficznych	123 -
Tabela 17. Wskaźniki rezultatu dla działań i instrumentów mających na celu przeciwdziałanie depopulacji, minimalizowanie jej skutków i/lub dostosowanie się do zachodzących zmian demograficznych	124 -

Tabela 18. Wskaźniki produktu dla działań i instrumentów rekomendowanych dla województwa opolskiego	- 126 -
Tabela 19. Propozycja ramowej struktury arkusza sprawozdawczego dla pozyskania informacji na temat działań i instrumentów zrealizowanych i planowanych do realizacji.....	- 128 -

Wykaz rysunków

- Rysunek 1. Obszary szczególnie dotknięte depopulacją według wskaźnika syntetycznego na terenie woj. opolskiego w latach 2010-2017 oraz podział gmin wg klasyfikacji Webba - 6 -
- Rysunek 2. Areas particularly affected by depopulation in synthetic index in the province of Opole in the years 2010-2017 and the division of municipalities according to Webb classification. - 10 -
- Rysunek 3. Prognozowana zmiana liczby ludności do 2030 r. w odniesieniu do stanu ludności wg GUS w 2018 r. w woj. opolskim (prognozy skorygowane o zjawisko emigracji nierejestrowanej)..... 20
- Rysunek 4. Obszary szczególnie dotknięte depopulacją według wskaźnika syntetycznego na terenie woj. opolskiego w latach 2010-2017 oraz podział gmin wg klasyfikacji Webba-21-
- Rysunek 5. Schemat doboru działań rekomendowanych i możliwych do wdrażania.....-30-
- Rysunek 6. Funkcje monitoringu wdrażania działań i instrumentów - 128 -

Wykaz wykresów

Wykres 1. Schemat etapów prac analitycznych prowadzących do wypracowania rekomendacji-25-

Wykaz użytych skrótów

Skrót	Rozwinięcie
NFZ	- Narodowy Fundusz Zdrowia
FGI	- badanie fokusowe
GUS	- Główny Urząd Statystyczny
JST	- jednostki samorządu terytorialnego
EFRR	- Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego
EFRROW	- Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
UE	- Unia Europejska
PEST	- Political, Economic, Social, Technological
FS	- Fundusz Spójności
RPO	- Regionalny Program Operacyjny
WUP	- Wojewódzki Urząd Pracy
ROPS	- Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej
RIO	- Regionalne Izby Obrachunkowe
ARiMR	- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
TBE	- ewaluacja oparta na teorii
PUP	- Powiatowy Urząd Pracy
NGO	- Non-government organization

Wykaz załączników

Załącznik nr 2 - Analiza PEST

Załącznik nr 3 - Studia przypadków

Załącznik nr 4 - Pytania badawcze z odniesieniem do poszczególnych części raportu